Anais de Artigos Completos - Volume 11
X CIDHCoimbra 2025

Organizadores:
Jónatas Machado
Carla de Marcelino Gomes
Catarina Gomes
César Augusto Ribeiro Nunes
Leopoldo Rocha Soares



Edições Brasil

www.cidhcoimbra.com
ISBN 978-65-5104-142-6

EDITORA BRASÍLICA

X CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS DE COIMBRA: UMA VISÃO TRANSDISCIPLINAR

ORGANIZAÇÃO:

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISA E PROMOÇÃO DE DIREITOS HUMANOS
INPPDH
http://**www.inppdh.com.br**

IUS GENTIUM CONIMBRIGAE
CENTRO DE DIREITOS HUMANOS
HUMAN RIGHTS CENTRE
http://igc.fd.uc.pt/

JÓNATAS MACHADO
CARLA DE MARCELINO GOMES
CATARINA GOMES
CÉSAR AUGUSTO RIBEIRO NUNES
LEOPOLDO ROCHA SOARES
(Organizadores)

ANAIS DE ARTIGOS COMPLETOS DO X CIDHCoimbra 2025 VOLUME 11

www.cidhcoimbra.com

1ª edição

Campinas / Jundiaí - SP - Brasil
Editora Brasílica / Edições Brasil
2026

© Editora Brasílica / Edições Brasil - junho de 2026

Supervisão:	César Augusto Ribeiro Nunes
Capa e editoração:	João J. F. Aguiar
Revisão ortográfica:	os autores, respectivamente ao capítulo
Revisão Geral:	Comissão Organizadora do X CIDHCoimbra 2025

Conselho Editorial Editora Brasílica: César Ap. Nunes, Leopoldo Rocha Soares, Daniel Pacheco Pontes, Paulo Henrique Miotto Donadeli, Elizabete David Novaes, Eduardo António da Silva Figueiredo, Egberto Pereira dos Reis

Conselho Editorial Edições Brasil: Antonio Cesar Galhardi, João Carlos dos Santos, Dimas Ozanam Calheiros, José Fernando Petrini, Teresa Helena Buscato Martins, Marlene Rodrigues da Silva Aguiar. Colaboração: Valdir Baldo, Glaucia Maria Rizzati Aguiar e Ana Paula Rossetto Baldo.

Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei 9.610/1998. Todas as informações e perspectivas teóricas contidas nesta obra são de exclusiva responsabilidade dos|as autores|as. As figuras deste livro foram produzidas pelos|as autores|as, sendo exclusivamente responsáveis por elas. As opiniões expressas pelos|as autores|as são de sua exclusiva responsabilidade e não representam as opiniões dos|as respectivos|as organizadores|as, quando os|as houve, sendo certo que o IGC/CDH, o INPPDH, as instituições parceiras do Congresso, assim como as Comissões Científica e Organizadora não são oneradas, coletiva ou individualmente, pelos conteúdos dos trabalhos publicados.

A imagem da capa foi obtida na Adobe Stock por João J. F. Aguiar. Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida ou transmitida por qualquer meio, sem previa autorização por escrito das editoras. O mesmo se aplica às características gráficas e à editoração eletrônica desta obra. Não é permitido utilizar esta obra para fins comerciais. Quando referenciada, deve o responsável por isto fazer a devida indicação bibliográfica que reconheça, adequadamente, a autoria do texto. Cumpridas essas regras de autoria e editoração, é possível copiar e distribuir essa obra em qualquer meio ou formato. Alguns nomes de empresas e respectivos produtos e/ou marcas foram citadas apenas para fins didáticos, não havendo qualquer vínculo entre estas e os responsáveis pela produção da obra. As editoras, os organizadores e os autores acreditam que todas as informações apresentadas nesta obra estão corretas. Contudo, não há qualquer tipo de garantia de que os conteúdos resultarão no esperado pelo leitor. Caso seja necessário, as editoras disponibilizarão erratas em seus sites.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

N9221a Nunes, César Augusto R.

Anais de Artigos Completos do X CIDHCoimbra 2025 - Volume 11 / César Augusto R. Nunes et. al. (orgs.) [et al.] – Campinas / Jundiaí: Brasílica / Edições Brasil, 2026.

347 p. Série Simpósios do X CIDHCoimbra 2025

Inclui Bibliografia

ISBN: 978-65-5104-142-6

1. Direitos Humanos I. Título

CDD: 341

Publicado no Brasil / Edição eletrônica
contato@edbrasilica.com.br / contato@edicoesbrasil.com.br

X CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS DE COIMBRA: uma visão transdisciplinar

14 a 16 de Outubro de 2025 – Coimbra/Portugal

www.cidhcoimbra.com

VOLUME 11 - Composição dos Simpósios:

SIMPÓSIO – *Online* 94
DIREITOS HUMANOS, JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL E RESISTÊNCIAS COLETIVAS: DESAFIOS E CAMINHOS PARA A DEFESA DA NATUREZA
Coordenadores|as: Magalí Vienca Copa Pabón e Daniele de Oliveira Lazzeres
SIMPÓSIO – *Online* 95
DIREITO AGRÁRIO E SOCIOAMBIENTAL: DESAFIOS PARA A CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS DIANTE DO SISTEMA CAPITALISTA
Coordenadores|as: Juliete Prado de Faria e Sabrina D. Bittencourt Nepomuceno
SIMPÓSIO – *Online* 96
LEGAL DESIGN E LINGUAGEM SIMPLES JURÍDICA: ODS 16 E O DIREITO A SERVIÇO DA SOCIEDADE
Coordenadores|as: Anthony Charles De N. da Silva e Claudia Cappelli
SIMPÓSIO – *Online* 98
DIREITOS HUMANOS E JUSTIÇA MILITAR: DESAFIOS E PERSPECTIVAS NA GARANTIA DA ORDEM PÚBLICA
Coordenadores|as: Fernando Ant. N. Galvão da Rocha e George Walter Barreto Paviotti
SIMPÓSIO – *Online* 99
CULTURA JURÍDICA, TEORIAS DA DECISÃO JUDICIAL E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA PERSPECTIVA DAS GARANTIAS DO PROCESSO: CONFLUÊNCIAS E INTERSEÇÕES
Coordenadores|as: Marcelo Pereira de Almeida e Alexandre de Castro Catharina
SIMPÓSIO – *Online* 101
PROCESSOS ESTRUTURAIS: DESAFIOS DA CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS E DA ATUAÇÃO JUDICIAL NO BRASIL
Coordenadores|as: Priscila Leal Seifert Viana e Alexandre Coelho de Oliveira
SIMPÓSIO – *Online* 102
IA E DIREITO: CONSIDERAÇÕES JUSFILOSÓFICAS
Coordenadores|as: Fernanda Duarte e Filipa Pais D'aguiar

ISBN: 978-65-5104-142-6

COMISSÃO CIENTÍFICA DO X CIDHCOIMBRA 2025:

Membros Titulares:

Prof. Doutor Vital Moreira; Prof. Doutor Jónatas Machado; Mestre Carla de Marcelino Gomes; Mestre Catarina Gomes; Doutor César Augusto Ribeiro Nunes; e Doutor Leopoldo Rocha Soares.

Membros Convidados:

Prof. Doutor César Aparecido Nunes; Profa. Doutora Aparecida Luzia Alzira Zuin; Mestre Alexandre Sanches Cunha; Mestre Orquídea Massarongo-Jona

SUMÁRIO

Ubuntu e Bem Viver: saberes ancestrais na defesa da terra e da natureza.....10
Hermelindo Silvano Chico e Júlia Coimbra Braga

Entre o Rio e a Reparação: violações de Direitos Humanos de comunidades tradicionais no pós-desastre da Barragem de Fundão.....25
Marco Aurélio Souza Lara

Os Direitos da Natureza na Nova Constituição do Equador: as leis ambientais a partir da implementação do neoconstitucionalismo latino-americano em 2008.....35
Bianca de Oliveira Romanini

Impactos Ecológicos e Socioambientais das Usinas Eólicas na Região do Semiárido da Bahia: riscos e demandas para uma transição justa 48
Renata Gomes da Silva

Mecanismos de Resistência dos Povos Tradicionais Diante das Investidas do Capital: a flexibilização da gestão ambiental através da dupla afetação.....59
Daniel Diniz Gonçalves e Maria Cristina Vidotte Blanco Tárrega

Banco Nacional de Linguagem Simples do Judiciário Brasileiro: direito visual como estratégia de acesso à justiça.....72
Rafael da Silva Rodrigues e Welkey do Carmo Costa

Inovação Metodológica na Comunicação: o uso de BPM, linguagem simples e direito visual para o ODS 16.....83
Gervina Brady Moreira Holanda

Contribuições do *Visual Law* (Direito Visual) e da Linguagem Simples na Efetivação da Cooperação Processual no Sistema de Justiça Brasileiro: caminhos para o ODS 16 da Agenda 2030 da ONU 96
Camila Renata Leme Martins

Contratos Conscientes e Linguagem Simples: acessibilidade e humanização no direito 109
Fernanda Guerra

Justiça Militar Estadual, Direitos Humanos e Jurisdição Excepcional: lições do Caso Tavares Pereira Vs Brasil.....118
Rodrigo Foureaux

A Aplicação do Protocolo Para Julgamento com Perspectiva de Gênero na Justiça Militar.....130
Mariana Aquino

Elementos Objetivos dos Crimes de Guerra: contribuições do Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia.....140
Bruno Cortez Torres Castelo Branco

Competência Para Julgar Crime Militar de Violência Arbitrária Praticado Contra Civil: uma análise da Justiça Militar à luz do Direito Constitucional e dos Direitos Humanos 155

João Pedro Hoffert Monteiro de Lima

A Construção da Verdade no Processo Penal Militar: entre o autoritarismo superado e a Garantia Constitucional.....169

Carolina Aleixo Benetti de Oliveira Rodrigues

A Justiça Restaurativa Como Instrumento de Pacificação na Justiça Militar.....182

Marcos Luiz Nery Filho

O Conflito Entre Enunciados de Classe e o Dever Constitucional de Motivação das Decisões Judiciais nos Juizados Especiais Cíveis, Análise Crítica da Práxis Forense. 190

Lucas Freitas Félix

O Ativismo Judicial no Direito de Família: Estudo de Caso da Relativização do Artigo 1.604 do Código Civil combinado com Artigo 226, §7º da Constituição Federal de 1988.....200

Jéssica da Costa Barros de Freitas e Lorraine Queiroz Nogueira

Os Processos Estruturais e a Contenção da Letalidade Policial no Estado de São Paulo: uma análise da ACP da letalidade policial sob a ótica dos Direitos Humanos 210

Tarcísio Henrique Santana Lima Queiroz Oliveira

Processo e Democracia: a legitimidade das decisões judiciais em contextos estruturais e a função dialógica dos precedentes.....224

William Ricardo Grilli Gama

Fundamentos do Estado de Coisas Inconstitucional e o Limite de Atuação do Supremo Tribunal Federal em Litígios Estruturais 238

Alexandre Stevanato Alves Ribeiro

O Processo Estrutural no Brasil: a urgência da uniformização procedimental para efetivação dos Direitos Humanos 247

Alexandre Muñoz e Ricardo Felício Scaff

Judicialização da Saúde e Processos Estruturais: uma análise das demandas por medicamentos de alto custo no Brasil.....262

Carlos Henrique Falcão de Lima

O Processo Estrutural e os Grupos Afetados: vidas (marcadas) e vozes (silenciadas) 274

Vitória Fischer Borges e Emily Cavali da Costa Meira

O Ativismo Judicial no Âmbito dos Processos Estruturais sob a Ótica da Efetivação de Direitos: controvérsias e contribuições.....285

Fidelis Chaves Rangel

Concessão de Medida Protetiva de Urgência em Situação de Violência Doméstica e a Utilização da Teoria ou da Lei de Alienação Parental (12.318/10) Como *Backlash*: necessidade de processos estruturais para a garantia dos direitos das mulheres e crianças 300

Cecilia Rodrigues Frutuoso Hildebrand e Rachel Serodio de Menezes

Emancipação Via Inteligência Artificial: a sociedade tecnológica e seus projetos transcendentes 314

Luiz Otávio Sales Damasceno

Impactos da Inteligência Artificial no Desenvolvimento Infantojuvenil: desafios e proteção familiar 323

Ana Paula Faria Felipe

Dignidade Humana na Era Digital: a Inteligência Artificial como campo de tensão para os direitos fundamentais.....333

Fabiano Lucio de Almeida Silva

UBUNTU E BEM VIVER: SABERES ANCESTRAIS NA DEFESA DA TERRA E DA NATUREZA

Hermelindo Silvano Chico

Mestre e Doutor em Direito Socioambiental e Sustentabilidade pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná, com trajetória voltada à análise e promoção dos direitos fundamentais em contextos socioculturais de comunidades africanas e indígenas

Júlia Coimbra Braga

Mestre e Doutoranda em Direito Socioambiental e Sustentabilidade pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Graduada em Direito pela Universidade do Estado do Amazonas, com habilitação em direito ambiental. Servidora Pública. Indígena do povo Baré

Resumo:

O artigo analisa como o Ubuntu, de matriz africana, e o Bem Viver, originado de cosmologias indígenas andinas, constituem paradigmas epistemológicos e ontológicos capazes de enfrentar a crise socioambiental contemporânea. Argumenta-se que ambos emergem como respostas históricas à colonialidade, que impôs modelos de desenvolvimento baseados no individualismo, na exploração territorial e na subordinação da natureza. O Ubuntu propõe uma ontologia relacional em que a pessoa existe por meio da comunidade e na co-presença com seres humanos e não humanos, fundamentando práticas de cuidado, responsabilidade compartilhada e defesa do território. O Bem Viver, por sua vez, apresenta uma visão de equilíbrio e reciprocidade entre comunidades e a Terra, sustentada em práticas territoriais, na espiritualidade e na compreensão da natureza como ser vivo. O texto examina ainda experiências institucionais, como o uso do Ubuntu no constitucionalismo sul-africano e a incorporação dos direitos da natureza nas constituições de Equador e Bolívia, destacando potencialidades e riscos de co-optação estatal. Por fim, demonstra que a convergência entre ambos os paradigmas oferece bases para projetos de justiça socioambiental e para formas comunitárias de resistência ao extrativismo, reforçando a centralidade da terra como fundamento da vida coletiva e a necessidade de pluralidade epistemológica na formulação de políticas públicas.

Palavras-chave: Ubuntu; Bem viver; Territorialidade; Direitos da natureza; Decolonialidade.

Introdução

A atual crise socioambiental mundial não pode ser compreendida unicamente como um problema técnico de gestão de recursos ou como uma falha conjuntural de políticas públicas: trata-se, antes, de um conflito de matrizes epistemológicas e ontológicas. O modelo hegemônico de desenvolvimento, calcado em categorias modernas de crescimento econômico, propriedade privada absoluta e instrumentalização da natureza, naturalizou práticas extrativistas que impõem custos ambientais e culturais desproporcionais a povos indígenas e comunidades tradicionais. Essa naturalização é também um produto da colonialidade do saber e do poder (QUIJANO, 2005), que marginalizou cosmologias não-ocidentais e desvalorizou práticas de reprodução da vida social e ecológica.

Em contraposição a essa matriz, filosofias e cosmovisões oriundas de contextos africanos e andinos reaparecem, e com isto reordenam o campo das alternativas políticas, em formas articuladas que se complementam. No continente africano, o Ubuntu constitui uma matriz ontológica e ética centrada na ideia de que a pessoa se realiza na relação com os outros: *umuntu ngumuntu ngabantu*, o sentido de humanidade é inerentemente relacional e comunitário (RAMOSE, 2002). Essa perspectiva não é meramente normativa; ela reconfigura noções de sujeito, responsabilidade e justiça, demandando práticas sociais e institucionais que priorizem solidariedade, cuidado e reparação coletiva.

Na América Latina, o Bem Viver (*Sumak Kawsay, Suma Qamaña*) articula uma outra matriz relacional, centrada na ideia de equilíbrio entre humanos, comunidades e a Terra (*Pachamama*). Originado em saberes indígenas andinos, o Bem Viver insere princípios de suficiência, reciprocidade, cuidado interespécies e continuidade geracional como eixos normativos, e tem sido mobilizado tanto como horizonte político quanto como insumo para reformas constitucionais e legislativas (ACOSTA, 2016). A incorporação de direitos da natureza em constituições (como no Equador, 2008) e em leis nacionais (como a Lei da Madre Tierra na Bolívia) ilustra a tentativa, ainda em construção, de traduzir cosmovisões ancestrais em dispositivos jurídicos modernos, com todos os desafios e contradições daí decorrentes.

O diálogo entre Ubuntu e Bem Viver exige, portanto, uma aproximação decolonial: não se trata de traduzir conceitos exógenos em linguagem estatal, mas de reconhecer que ambos os campos epistêmicos contestam a universalidade das categorias ocidentais (indivíduo-autônomo; natureza como recurso). Malcom Ferdinand (2019) argumenta que a justiça contra o epistemicídio passa pelo reconhecimento de uma "ecologia decolonial" e

pela construção de um diálogo horizontal entre saberes; essa agenda é crucial para que Ubuntu e Bem Viver deixem de ser apenas repertórios simbólicos e se convertam em fundamentos práticos de justiça socioambiental. Ao mesmo tempo, Aníbal Quijano (2005) lembra que a colonialidade do poder permanece estruturante nas relações sociais e econômicas, o que exige que qualquer estratégia de resistência combine reconhecimento epistemológico com transformações institucionais e materiais.

Este artigo parte da hipótese de que a articulação crítica entre Ubuntu e Bem Viver pode fortalecer práticas de resistência socioambiental e oferecer alternativas substantivas ao paradigma extrativista. Contudo, essa articulação não é automática nem isenta de riscos: tanto a experiência da constitucionalização do Bem Viver quanto o uso político do Ubuntu demonstram possibilidades de co-optação e de formalização burocrática que esvaziam o sentido político-epistêmico original, se não houver efetiva devolução de poder às comunidades e mecanismos práticos de implementação que respeitem autonomias locais.

No plano empírico, este trabalho busca mapear convergências conceituais e operativas entre as duas matrizes, relacionalidade, reciprocidade, reconhecimento de direitos da natureza, e centralidade de regimes de decisão coletiva, e analisar como esses princípios têm sido mobilizados juridicamente e politicamente em contextos concretos (por exemplo, ações judiciais sobre direitos da natureza no Equador; legislação boliviana sobre a Madre Tierra; usos do Ubuntu em práticas restaurativas e em interpretações constitucionais na África do Sul). Ao fazê-lo, procura-se manter uma exigência metodológica: fundamentar cada argumento em literatura especializada e em documentos legais.

Metodologicamente, a pesquisa emprega uma abordagem qualitativa, de caráter teórico-crítico, baseada em revisão bibliográfica dirigida e análise documental. São privilegiadas obras que tratam diretamente das cosmovisões e de suas traduções institucionais, além de relatórios e decisões que documentam experiências concretas de aplicação dos princípios analisados. Reconhece-se, ademais, o limite desta investigação enquanto pesquisa documental: subtarefas complementares com trabalho de campo, entrevistas em profundidade, etnografia participativa, seriam essenciais para captar as nuances locais da aplicação prática desses saberes.

Por fim, a proposta teórica-política deste artigo é dupla: oferecer uma leitura crítica das convergências entre Ubuntu e Bem Viver; e, a partir daí, indicar diretrizes para políticas públicas e estratégias de resistência que efetivamente incorporem a pluralidade epistemológica, assegurem a autonomia comunitária e confrontem a lógica depredadora do extrativismo.

Ubuntu como fundamento africano para relações, natureza e território

A filosofia Ubuntu constitui uma das expressões mais robustas e sistemáticas do pensamento africano subsaariano e de sua crítica à modernidade colonial. Diferentemente das ontologias ocidentais que individualizam o sujeito, separam natureza e sociedade e privilegiam a racionalidade abstrata como fundamento da vida social, o Ubuntu opera a partir de uma ontologia relacional (CHICO, 2025). Sua formulação clássica "uma pessoa é pessoa através de outras pessoas", expressa, como explicita Ramose (1999), que o ser humano não existe como entidade isolada, mas como resultado de uma rede de relações que o antecede e o constitui. O ponto central dessa ontologia não é a moral comunitária, mas a afirmação de que a própria existência humana depende ontologicamente da coexistência e da co-presença com outros seres, humanos e não humanos.

Essa formulação posiciona o Ubuntu como uma epistemologia própria e não como uma ética periférica ou complementar ao pensamento europeu. Em termos decoloniais, o Ubuntu é uma ontologia que sobreviveu à tentativa colonial de destruição dos sistemas africanos de conhecimento. Como destaca Mbembe (2001), a colonialidade não foi apenas um processo de dominação física e política, mas um projeto epistêmico que buscou reconfigurar ontologias inteiras, impondo categorias europeias de sujeito, propriedade e racionalidade como universais.

Ao desqualificar saberes africanos e romper estruturas comunitárias, o colonialismo não apenas violentou corpos, mas desarticulou os modos africanos de produzir humanidade. Compreendido nesse quadro, o Ubuntu opera como contra-ontologia e como contra-epistemologia: ele afirma um modo de ser que contradiz frontalmente o sujeito moderno liberal, individualista e proprietário de si.

Essa noção relacional tem implicações diretas para a compreensão da natureza. A cosmologia Ubuntu não admite o dualismo natureza/cultura característico do pensamento ocidental moderno. Luis Domingos (2011) sublinha que, para os povos africanos, a natureza não é objeto externo à vida humana, mas parte do tecido comunitário que sustenta a existência. O cosmos não é cenário nem recurso; é uma totalidade viva na qual os humanos ocupam apenas uma posição entre muitas.

Essa ontologia ecológica integra três dimensões interligadas: a comunidade dos vivos, a comunidade dos ancestrais e a comunidade da natureza. Como explica Mbiti (1969), o tempo africano é estruturado pela circularidade e pela densidade do presente, e não por um futuro abstrato; isso implica que os vínculos entre gerações, inclusive com ancestrais, estruturam não apenas valores éticos, mas práticas de manejo territorial.

Nesse sentido, a proteção da natureza emerge não de preocupações

cientificistas sobre biodiversidade, mas do reconhecimento ontológico de que a terra é parte da comunidade. Chico (2025, p. 27) chama atenção para o caráter espiritual da terra em diversas cosmologias africanas, nas quais montanhas, rios, árvores e animais possuem agência e integram redes de significação que compõem a comunidade ampliada. Assim, práticas ambientais de povos Bantu, como a proteção de bosques sagrados e áreas de água ancestral, não se explicam pela ideia ocidental de conservação ambiental, mas por uma ética relacional que define a vida comunitária como inseparável da integridade territorial.

Essa leitura também oferece uma crítica estrutural ao projeto de desenvolvimento moderno. Ao contrário do paradigma ocidental, que pressupõe a extração de recursos e a expansão constante como critérios de progresso, a ontologia Ubuntu considera que a ruptura dos vínculos com a terra é uma ruptura da própria humanidade. Mbembe (2018), ao discutir necropolítica, mostra como o colonialismo e suas continuidades neoliberais se fundamentam na capacidade de decidir sobre a morte e a descartabilidade de determinadas populações. A lógica que transforma territórios em zonas sacrificiais é a mesma que transforma a terra em recurso. Ubuntu contrapõe a essa lógica uma ética da vida e da co-presença, na qual a violência contra o território é também violência contra a comunidade.

O bem viver: sabedoria indígena andina e direitos da natureza

O Bem Viver, *sumak kawsay* em quíchua, *suma qamaña* em aimará, constitui uma das formulações mais consistentes das epistemologias latino-americanas de resistência aos modelos coloniais de desenvolvimento. Diferentemente das abordagens ocidentais que associam desenvolvimento ao crescimento econômico, ao produtivismo, ao progresso linear e à acumulação, o Bem Viver parte de um paradigma ontológico e ético que define a vida coletiva como interdependente, relacional e territorializada (ACOSTA, 2016).

Segundo Acosta (2016), trata-se de um horizonte civilizatório que não busca reformar o desenvolvimento, mas superá-lo; uma ruptura que exige abandonar a matriz moderna-colonial que hierarquiza culturas, subordina a natureza, individualiza sujeitos e organiza economias a partir da exploração e da expansão infinita. Assim como o Ubuntu, o Bem Viver constitui uma ontologia que foi historicamente silenciada, subordinada e reinterpretada pelo poder colonial, mas que ressurge como fundamento filosófico, jurídico e político para reconstruir regimes de vida.

Do ponto de vista epistemológico, o Bem Viver não se configura como uma teoria abstrata, mas como um conjunto de práticas históricas incorporadas nas comunidades indígenas andinas. Gudynas (2011) enfatiza que o conceito só pode ser compreendido quando articulado às formas concretas de manejo territorial, às cosmologias comunitárias e às noções de recipro-

cidade (*ayni*) e complementaridade (*chachawarmi*) que estruturam a vida em coletividade.

O Bem Viver rompe com o individualismo liberal e estabelece que a vida boa não é atributo de indivíduos isolados, mas condição coletiva que depende da integridade do território, das relações comunitárias e do equilíbrio ecológico. Isso significa que o Bem Viver não pode ser medido por indicadores econômicos, mas pela capacidade das comunidades de manter relações de equilíbrio com a natureza.

A crítica ao desenvolvimento é central nessa epistemologia. Desde os anos 1970, pensadores latino-americanos como Dussel (2000), Quijano (2005) e Escobar (2016) identificam que a noção moderna de desenvolvimento é inseparável da colonialidade do poder: para existir, o desenvolvimento requer zonas de sacrifício, pessoas exploráveis, territórios expropriáveis e naturezas transformadas em recursos. O Bem Viver emerge como contraponto a esse paradigma porque recusa a divisão moderna entre sociedade e natureza, recusa o tempo linear do progresso e redefine prosperidade como equilíbrio e sustentação da vida, e não como expansão econômica. Como sublinha Acosta (2016), o Bem Viver não propõe uma alternativa técnica, mas uma alternativa civilizatória: enfatiza outras formas de vida, outras relações com o tempo, outras prioridades éticas, outros modos de produção e de organização política.

A territorialidade ocupa um lugar central no Bem Viver. Nos Andes, a terra, *pachamama*, é compreendida como ser vivo, dotado de agência, capacidade de afetar e ser afetado (ZAFFARONI, 2012). Se trata de ontologia. Isso altera completamente a compreensão de direitos, de propriedade e de responsabilidade. Em oposição ao direito moderno que concebe a terra como bem apropriável, os sistemas de vida andinos entendem que a terra participa da comunidade; os seres humanos não são seus donos, mas seus cuidadores.

Como defende Rivera Cusicanqui (2021), às comunidades indígenas continuam praticando epistemologias próprias, apesar das estruturas estatais, e é esse saber prático que fundamenta o Bem Viver como horizonte alternativo. A colonialidade do poder tenta continuamente capturar e domesticar essas epistemologias, mas elas persistem como formas insurgentes de organização da vida.

Outro ponto central diz respeito à crítica ao antropocentrismo. O Bem Viver define a vida como rede interdependente. Não há hierarquia ontológica entre humanos e não humanos. Isso o coloca em diálogo com correntes contemporâneas da ecologia política e com debates de justiça socioambiental, mas sua matriz é mais antiga, porque emergiu de práticas comunitárias que jamais separaram humanidade e natureza. É por isso que o Bem Viver constitui uma epistemologia própria: suas raízes são práticas milenares de reciprocidade, cuidado e reintegração. Como analisa Acosta (2016), essa visão

não apenas informa lutas territoriais, mas oferece paradigmas para pensar mundos pós-capitalistas, nos quais produção, economia e política são orientadas pela sustentação da vida e não pela acumulação.

A articulação entre Bem Viver e lutas socioambientais é evidente no enfrentamento ao extrativismo. Povos indígenas no Equador, Peru e Bolívia, como os quíchua, os shuar, os uru-chipaya e os guarani, têm mobilizado o Bem Viver como fundamento jurídico e político para barrar projetos minerários, petrolíferos e de agronegócio. Como observa Gudynas (2011), o discurso do Bem Viver fortalece a resistência porque desloca o debate do campo técnico para o campo ontológico: a defesa do território deixa de ser apenas defesa de recurso e passa a ser defesa da vida mesma. Isso cria uma linguagem política de grande força, capaz de confrontar os pilares do capitalismo extrativista, já que questiona o próprio conceito de riqueza e de progresso.

Convergências entre Ubuntu e bem viver: um paradigma comum

A comparação entre as filosofias Ubuntu (África) e Bem Viver (Andes e Abya Yala) não pode ser feita de modo superficial ou como se fossem equivalentes homogêneas. São, antes, projetos civilizatórios distintos, mas que compartilham uma crítica profunda à colonialidade moderna e suas instituições epistêmicas, jurídicas e econômicas. Ambos emergem de processos históricos de resistência a estruturas de dominação que, apesar de diferentes em cada região, compartilham o caráter de violência ontológica, territorial e epistêmica. Tal convergência se torna particularmente relevante quando analisamos o modo como esses paradigmas reposicionam a centralidade da comunidade, da terra, da natureza e da vida coletiva frente às formas ocidentais de organização social.

É impossível compreender as crises socioambientais contemporâneas sem analisar o racismo epistêmico que sustenta a modernidade ocidental. Ubuntu e Bem Viver são, nesse sentido, respostas históricas à tentativa da modernidade colonial de destruir modos de vida coletivos, desorganizar territórios ancestrais e homogeneizar racionalidades plurais por meio do que Aníbal Quijano (2005) denomina "colonialidade do poder". Da mesma forma, Walter Mignolo (2008) destaca que esses paradigmas não são alternativas externas ao mundo moderno, mas propostas epistêmicas insurgentes, capazes de deslocar o locus da racionalidade para territórios que foram historicamente silenciados pela lógica capitalista e eurocêntrica.

Enquanto Ubuntu articula uma ontologia relacional africana baseada na interdependência (RAMOSE, 1999; CHICO, 2025), o Bem Viver (*sumak kawsay* ou *suma qamaña*) afirma uma ontologia da coexistência entre seres humanos e não humanos, inspirada nas cosmologias Kichwa, Aymara, Mapuche e Guarani (ACOSTA, 2016). Ambos se fundamentam em concepções

coletivistas que definem o ser humano como parte da comunidade e nunca como indivíduo isolado, rompendo com o paradigma liberal que estrutura os direitos humanos modernos.

Essa dimensão ontológica tem implicações políticas decisivas: ao se reconhecer que a existência humana depende de relações comunitárias e ecológicas, as lutas territoriais deixam de ser apenas demandas socioeconômicas e passam a constituir defesas existenciais, lutas pela própria continuidade dos povos.

Direitos Humanos para além do individualismo liberal

Os direitos humanos, tal como formulados e universalizados pela modernidade ocidental, baseiam-se em uma concepção individualista, antropocêntrica e proprietária da pessoa humana (CHICO, 2025). Essa concepção enraíza-se na filosofia liberal europeia e traduz-se em um modelo jurídico que prioriza o indivíduo como portador isolado de direitos, desvinculado de comunidade, território ou natureza. Esse paradigma, embora hegemônico, tem sido amplamente questionado por perspectivas decoloniais que introduzem paradigmas alternativos.

O Ubuntu e o Bem Viver oferecem duas dessas alternativas estruturais. No caso africano, o Ubuntu desloca a centralidade da noção de indivíduo proprietário para uma compreensão relacional da dignidade humana. Como argumenta Tutu (1999), a dignidade não é um atributo privado, mas algo que se produz socialmente, a partir da participação na comunidade. Metz (2007) reforça que, na filosofia Ubuntu, os direitos humanos não decorrem da autonomia individual, mas da interdependência vital entre pessoas, comunidade e cosmos, tornando a responsabilidade moral parte inseparável do exercício de qualquer direito. Isso transforma o modo como pensamos os direitos humanos: eles deixam de ser garantias negativas contra interferências e passam a ser princípios éticos comunitários, orientados à reprodução da vida coletiva.

No contexto latino-americano, o Bem Viver também critica a centralidade do indivíduo abstrato. O Bem Viver adota uma concepção biocêntrica ou ecocêntrica dos direitos, reconhecendo que a natureza possui valor intrínseco e agência. Isso desestabiliza a estrutura antropocêntrica dos direitos humanos e propõe um deslocamento que amplia o sujeito de direitos para incluir a Terra, os rios, as montanhas e os seres não humanos. A constitucionalização dos direitos da natureza no Equador (2008) e na Bolívia (2009) representa uma materialização desse paradigma, ainda que não esteja livre de contradições internas diante da persistência de políticas extrativistas.

Esse deslocamento implica uma crítica frontal ao modelo liberal de direitos, que, para Catherine Walsh (2010), se baseia no universalismo abstrato e ignora as condições históricas e territoriais das populações racializadas.

Ubuntu e Bem Viver rejeitam esse universalismo e reivindicam direitos situados, que só existem porque as comunidades existem. Ambos reconhecem que os direitos humanos só fazem sentido quando articulados à comunidade, à terra e à espiritualidade.

A convergência entre Ubuntu e Bem Viver, portanto, não ocorre apenas no nível retórico, mas constitui uma ruptura civilizatória com o regime moderno de direitos humanos, propondo um modelo comunitário, ecológico e relacional, capaz de enfrentar as múltiplas crises da contemporaneidade.

Território como fundamento ontológico e político

Tanto para as cosmovisões africanas quanto para as ameríndias, o território não é uma propriedade, mas uma entidade viva, dotada de agência, memória e dimensão espiritual. O continente africano possui uma longa tradição intelectual que vê a terra como extensão da pessoa e da comunidade (TEMPELS, 1945). Do mesmo modo, para os povos indígenas latino-americanos, a terra não é recurso, mas *Pachamama*, sujeito e origem da vida (ZAFFARONI, 2012).

A colonização atacou sistematicamente essa relação ontológica com o território, transformando-o em mercadoria, processo que Fanon (1968) descreveu como uma violência inauguradora. Tanto na África quanto na América Latina, a colonização territorial foi acompanhada da imposição de sistemas jurídicos europeus que deslegitimaram os regimes comunitários de posse, os usos tradicionais e os conhecimentos ecológicos ancestrais (CHICO, 2025). Esse processo continua hoje sob a forma de extrativismo, neocolonialismo e racismo ambiental (ACOSTA; BRAND, 2019).

Ubuntu e Bem Viver se tornam, nesse contexto, ferramentas político-filosóficas de reterritorialização, permitindo que comunidades articulem uma defesa ontológica do território. Em ambos os casos, o território é: arquivo da memória ancestral; fundamento da existência comunitária; fonte espiritual e ecológica de vida; base da autonomia política. Nesse sentido, defender o território é defender a própria condição de existência do povo.

As mobilizações contra megaprojetos de mineração, petrolíferos, madeireiros ou agroindustriais em Namíbia, Gana, África do Sul, Bolívia, Equador, Peru ou Brasil só podem ser compreendidas a partir dessa ontologia relacional. As comunidades não lutam apenas pelo meio ambiente, no sentido moderno, mas pela continuidade ontológica da vida e pela não destruição dos tecidos comunitários que sustentam suas cosmologias. Portanto, a Terra deixa de ser cenário e torna-se protagonista. Essa é a base metafísica sobre a qual repousa a crítica ao extrativismo e a defesa de direitos territoriais, em ambas as regiões.

Direitos da natureza e justiça socioambiental

O reconhecimento constitucional dos direitos da natureza é, sem dúvida, um dos pontos mais fortes de convergência entre Ubuntu e Bem Viver. Porém, essa convergência não é automática, nem se trata de uma simples similitude conceitual: ambos os paradigmas chegam ao ecocentrismo por razões epistemológicas e civilizatórias profundas.

No caso andino, o reconhecimento da natureza como sujeito jurídico deriva diretamente do *sumak kawsay*, que entende que a vida plena só é possível quando há equilíbrio entre seres humanos, natureza e cosmos. A constitucionalização desse princípio nos países andinos inaugura um deslocamento jurídico significativo: a natureza deixa de ser objeto de proteção humana e passa a ser titular de direitos próprios, como o direito de existir, regenerar-se e manter seus ciclos vitais.

Na África, o debate sobre os direitos da natureza se desenvolve dentro de um contexto jurídico singular, marcado pela convivência entre o direito estatal e os sistemas tradicionais. Embora a maior parte dos países africanos não reconheça explicitamente a natureza como sujeito de direitos em suas constituições, a presença de Estados híbridos, que articulam normas consuetudinárias e direito positivo, abre espaço para novas interpretações e práticas relacionadas à proteção ambiental. (CHICO, 2025).

Conforme Chico (2025), nesse modelo híbrido, as tradições jurídicas locais exercem papel central. O direito consuetudinário africano baseia-se no Ubuntu. Ao ser reconhecido pelos Estados modernos, esse direito tradicional passa a influenciar a própria estrutura normativa nacional. Dentro desse horizonte cultural, a natureza é concebida como entidade viva, dotada de valor intrínseco. Assim, mesmo sem uma consagração formal nos textos constitucionais, muitas comunidades africanas entendem a natureza como um ser que exige cuidado, reciprocidade e respeito, aproximando-se da ideia contemporânea de sujeito de direitos.

Em outras palavras, no continente africano, embora poucos Estados tenham constitucionalizado os direitos da natureza, a ontologia Ubuntu já pressupõe que a natureza possui agência moral e espiritual. Essa visão funda práticas tradicionais de manejo ambiental, como as florestas sagradas, os sistemas de gestão comunitária de água e terra e os rituais ancestrais que regulam o uso dos ecossistemas. Do ponto de vista filosófico, Ubuntu oferece uma base sólida para um ecocentrismo africano que poderia, no futuro, inspirar transformações jurídicas semelhantes às andinas.

Essa convergência entre Ubuntu e Bem Viver revela que não se trata apenas de uma nova gramática jurídica, mas de uma revolução ontológica e epistemológica na maneira como concebemos a própria vida. Ao romper com o dualismo natureza/sociedade, ambos os paradigmas fortalecem projetos de justiça socioambiental que deslocam o debate para além da proteção

ambiental liberal e que incorporam dimensões espirituais, ancestrais e comunitárias na defesa dos territórios.

Complementariedades estratégicas na resistência ao extrativismo

Tanto na África quanto na América Latina, o extrativismo se mantém como eixo da inserção subordinada na economia global. Zonas de sacrifício, deslocamentos forçados, contaminação de água e solo, racismo ambiental e assassinato de lideranças comunitárias são elementos comuns às duas regiões. Ubuntu e Bem Viver emergem como ferramentas político-epistêmicas de enfrentamento a esse modelo.

Essas filosofias fornecem: linguagem ontológica que fundamenta o direito das comunidades de existir e decidir sobre seus territórios; epistemologia de resistência contra o epistemicídio colonial; ética comunitária que sustenta práticas de cuidado, reciprocidade e solidariedade; e base espiritual -política que legitima a defesa da terra como defesa da vida.

Assim, movimentos quilombolas, camponeses, ribeirinhos, indígenas, pastoris africanos, agricultores comunitários, povos Xhosa, Akan, Shona, Guarani, Mapuche e Kichwa articulam suas resistências a partir de epistemologias próprias, mostrando que a luta contra o extrativismo não é apenas ambiental, mas também civilizatória. Dessa maneira, Ubuntu e Bem Viver se complementam, articulando uma crítica comum à modernidade, ao desenvolvimento e ao capitalismo global, mostrando que existem outros modos de vida possíveis, modos de vida enraizados em cosmologias ancestrais que continuam vivas e resistindo.

Conclusão

A análise desenvolvida ao longo deste artigo permitiu compreender que Ubuntu e Bem Viver não operam como conceitos decorativos, nem como expressões culturais isoladas, mas como paradigmas ontológicos e epistemológicos completos, capazes de reorientar os fundamentos da justiça socioambiental em sociedades marcadas pela colonialidade. Ao examinar seus princípios, implicações políticas, aplicações jurídicas e práticas comunitárias, ficou evidente que ambas as cosmovisões não são reações pontuais à crise ambiental contemporânea, mas respostas civilizatórias que emergem há séculos como formas de vida orientadas pela interdependência, reciprocidade, harmonia e cuidado com a terra.

Nesse sentido, a crise climática e a devastação ambiental intensificadas pela modernidade capitalista não podem ser enfrentadas apenas com soluções tecnocráticas ou ajustes institucionais; elas exigem deslocamentos ontológicos, isto é, transformações profundas sobre como concebemos a vida, o território, o ambiente e a comunidade.

O exame da filosofia Ubuntu mostrou que sua ontologia relacional

rompe radicalmente com o individualismo moderno. Em vez de conceber a pessoa como entidade isolada, Ubuntu compreende o ser humano como nó constitutivo de uma rede comunitária que envolve os vivos, os ancestrais e a natureza. Essa compreensão é politicamente decisiva, pois desloca as formas tradicionais de compreender a justiça, a propriedade, o território e a dignidade humana.

A dignidade, no marco Ubuntu, não é atributo privado, mas resultado da qualidade das relações que sustentam a comunidade. A terra, por sua vez, não é mercadoria, mas fundamento existencial e espiritual da vida coletiva. Essa visão se traduz, conforme analisado, em práticas comunitárias de governança ambiental, na proteção de florestas sagradas, na gestão compartilhada da água e na articulação de resistências a projetos extrativistas.

De modo complementar, o estudo do Bem Viver revelou que essa cosmovisão andina, formalmente incorporada às constituições do Equador e da Bolívia, transcende a ideia de desenvolvimento sustentável ao propor um modo de vida que rejeita o crescimento econômico ilimitado e recoloca a vida em sua integralidade como foco das decisões políticas. O Bem Viver não se reduz a uma reforma ambiental dentro da racionalidade neoliberal, mas exige uma transformação estrutural que reconhece a natureza como sujeito de direitos, desestabiliza a propriedade privada absoluta e fortalece a autonomia dos povos indígenas na gestão territorial.

A comparação entre Ubuntu e Bem Viver evidencia uma convergência estrutural que ultrapassa continentes e histórias particulares. Embora enraizados em tradições distintas, africanas e andinas, ambos se fundamentam em uma ontologia da relacionalidade que rompe com o antropocentrismo e com a ideia moderna de separação entre natureza e sociedade. Ambos criticam a colonialidade do poder, do saber e do ser, propondo cosmopolíticas que desafiam o monopólio epistêmico do ocidente e recolocam a pluralidade de mundos como base da justiça socioambiental. Ambos denunciam o extrativismo como continuidade histórica do colonialismo e reforçam que a devastação ambiental é inseparável da devastação de povos racializados.

Portanto, Ubuntu e Bem Viver constituem fundamentos para uma teoria descolonizada do direito ambiental e dos direitos territoriais que articula três eixos centrais: a defesa da vida comunitária, a centralidade ontológica da natureza e a crítica profunda à racionalidade econômica capitalista. Essas cosmovisões, quando articuladas como matriz teórica integrada, permitem questionar a própria estrutura do constitucionalismo liberal, que historicamente separa humanidade e natureza, sujeito e objeto, direito e vida. Elas abrem, assim, caminho para um constitucionalismo ecológico decolonial, no qual a terra deixa de ser bem juridicamente disponível e se torna instância de pertencimento coletivo, de espiritualidade e de produção de sentido para a existência.

Para além das implicações teóricas, as análises aqui desenvolvidas indi-

cam caminhos futuros importantes. Primeiro, é necessário aprofundar pesquisas que articulem epistemologias africanas e ameríndias como base para teorias ambientais interculturais. Segundo, é urgente fortalecer diálogos entre movimentos indígenas latino-americanos e comunidades africanas que enfrentam o extrativismo globalizado. Terceiro, é fundamental que o constitucionalismo crítico avance para formulações que levem a sério a natureza como sujeito, não apenas como recurso protegido. Por fim, é preciso desenvolver metodologias de pesquisa que rompam com o extrativismo acadêmico, permitindo que os próprios povos que vivem Ubuntu e Bem Viver definam as prioridades, conceitos e caminhos das agendas socioambientais.

Referências

ACOSTA, Alberto. **O bem viver**: uma oportunidade para imaginar outros mundos. São Paulo: autonomia literária, Elefante, 2016.

ACOSTA, Alberto; BRAND, Ulrich. **Pós extrativismo e decrescimento**: saídas do labirinto capitalista. São Paulo: Elefante, 2019, p. 157-170. 13 p.

ALBÓ, Xavier. O grande desafio dos indígenas nos países andinos: seus direitos sobre os recursos naturais. **Cadernos IHU Ideias**, São Leopoldo, v. 13, n. 225, 2015. Disponível em: https://www.ihu.unisinos.br/images/stories/cadernos/ideias/225cadernosihuideias.pdf. Acesso em: 02 dez. 2025.

CHICO, Hermelindo Silvano. **Ubuntu**: desenvolvendo um paradigma socioambiental africano. 1. ed. Curitiba: Arte & Letra, 2025. 328p .

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2008 - Art. 71 (Derechos de la Naturaleza).

DOMINGOS, Luís Tomás. **A visão africana em relação à natureza**. Anais do III Encontro Nacional do GT História das Religiões e das Religiosidades - ANPUH - Questões teórico-metodológicas no estudo das religiões e religiosidades. In: Revista Brasileira de História das Religiões. Maringá (PR) v. III, n.9, jan. 2011. Disponível em http://www.dhi.uem.br/gtreligiao/pub.htm. Acesso em: 10 dez. 2021.

DUSSEL, Enrique. Europa, modernidade e eurocentrismo. In: LANDER, Edgardo (org.). **La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales**. *Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO, 2000.

ESCÓBAR, Arturo. **Designs for the Pluriverse**: Radical Interdependence, Autonomy, and the Making of Worlds. Durham; London: Duke University Press, 2018.

ESCÓBAR, Arturo. Sentipensar con la Tierra: Las luchas territoriales y la dimensión ontológica de las epistemologías del Sul. **Revista de Antropología Iberoamericana**, v. 11, n. 1, 2016.

FANON, Frantz. **Os condenados da terra**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

FERDINAND, Malcom. **Uma ecologia decolonial**: pensar a partir do mundo caribenho. Ubu, 2019.

GREENE, Natalia; Global Alliance for the Rights of Nature. GARN; CEDENMA; Fundación Pachamama. **First successful Rights of Nature case in Ecuador**. GARN, 03 jul. 2011. Disponível em: https://www.garn.org/first-case-ecuador/. Acesso em: 02 dez. 2025.

GUDYNAS, Eduardo. Buen Vivir: Today's Tomorrow. **Development**, v. 54, n. 4, p. 441-447, 2011. doi:10.1057/dev.2011.86. Disponível em: https://www.gudynas.com/publicaciones/GudynasBuenVivirTomorrowDevelopment11.pdf. Acesso em: 30 de set. 2025.

MARQUES JÚNIOR, William Paiva. **Sustentabilidade, Socioambientalismo e Direitos da Natureza na América Latina**. In: 15 Seminário Internacional de Governança e Sustentabilidade. Universidade de Alicante. Espanha. Itajaí, Santa Catarina: UNIVALI, 2019. v. 01. p. 401-421.

MBEMBE, Achille. **As formas africanas de auto-inscrição**. Estudos Afro-Asiáticos, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, 2001, p. 171-209.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**: biopoder, soberania, estado exceção e política de morte. Tradução de Renata Santini. São Paulo: n-1 edições, 2018a.

MBITI, John S. **African Religions and Philosophy**. Heinemann, 1969.

METZ, Thaddeus. Ubuntu as a moral theory: reply to four critics. **African Human Rights Law Journal**, 7(2), 532-559. 2007. Disponível em: https://philarchive.org/archive/METUAA. Acesso em: 15 jun. 2024.

MIGNOLO, Walter D. Desobediência epistêmica: a opção descolonial e o significado de identidade em política. **Cadernos de Letras da UFF** - Dossiê: Literatura, língua e identidade, no 34, p. 287-324, 2008. Disponível em: https://professor.ufop.br/sites/default/files/tatiana/files/desobediencia_epistemica_mignolo.pdf. Acesso em: 11 abr. 2025.

MOKGORO, Y. Ubuntu and the Law in South Africa. **Potchefstroom Electronic Law Journal** (PER), v. 1, n. 1, p. 16-32, 1998. **DOI:** https://doi.org/10.17159/1727-3781/1998/v1i1a2897. Disponível em: https://journals.assaf.org.za/per/article/view/2897. Acesso em: 10 dez. 2021.

MONTES MONTOYA, Angélica; BUSSO, Hugo. Entrevista a Ramón Grosfoguel. *Polis,* **Revista de la Universidad Bolivariana**, núm. 18, Santiago, Chile, 2007. Universidad de Los Lagos. Disponível em: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30501804. Acesso em: 02 dez. 2025.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: Edgardo Lander (comp.) **A colonialidade do saber**: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latinoamericanas. CLACSO, Buenos Aires, 2005.

RAMOSE, Mogobe B. A ética do ubuntu. Tradução para uso didáticode: RAMOSE, Mogobe B. The ethics of ubuntu. In: COETZEE, Peter H.; ROUX, Abraham P.J. (eds). **The African Philosophy Reader**. New York: Routledge, 2002, p. 324-330, por Éder Carvalho Wen. Disponível em: https://filosofia-africana.weebly.com/ uploads/1/3/2/1/ 13213792/mogobe _b._ramose_-_a_%C3% A9tica_do_ ubuntu.pdf. Acesso em: 8 out. 2025.

RAMOSE, Mogobe B. **African Philosophy through Ubuntu**. Harare: Mond Books, 1999, p. 49-66. Tradução para uso didático por Arnaldo Vasconcellos. Dis-

ponível em: https://filosofia-africana.weebly.com/uploads/1/3/2/1/13213792/texto16.pdf. Acesso em 8 out. 2025.

RIVERA CUSICANQUI, Silvia. **Ch'ixinakax utxiwa**: uma reflexão sobre práticas e discursos descolonizadores. Trad. Ana Luiza Braga e Lior Zisman Zalis. São Paulo: N-1 Edições, 2021

TUTU, Desmond. **No future without forgiveness**. Random House. 1999.

WALSH, Catherine. Development as Buen Vivir: Institutional arrangements and (de)colonial entanglements. **Development**, v. 53, n. 1, p. 15-21, 2010. Disponível em: https://www.desenredando.org/public/varios/2011/Walsh_Development_as_Buen_Vivir.pdf. Acesso em: 30 de set. 2025.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **La Pachamama y el humano**. Buenos Aires: Ediciones Madres de Plaza de Mayo, 2012.

ENTRE O RIO E A REPARAÇÃO: VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS DE COMUNIDADES TRADICIONAIS NO PÓS-DESASTRE DA BARRAGEM DE FUNDÃO

Marco Aurélio Souza Lara
Assessor Técnico Jurídico da ATI Centro Rosa Fortini. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Ouro Preto. Advogado Criminalista

Resumo:

O rompimento da barragem de Fundão, em 2015, desencadeou o maior desastre-crime socioambiental do Brasil contemporâneo, atingindo profundamente as comunidades faiscadoras e pescadoras tradicionais. Este artigo oferece uma análise crítica das múltiplas violações de direitos humanos vivenciadas ao longo de quase uma década, incluindo os danos aos modos de vida tradicionais, a fragilidade da governança reparatória, a exclusão da participação comunitária, o racismo ambiental e os impactos intergeracionais. A partir da síntese de documentos produzidos pelas Comissões de Atingidos e pela ATI Centro Rosa Fortini, demonstram-se as insuficiências da repactuação homologada em 2024, que não enfrentou adequadamente as raízes estruturais das violações, negligenciando princípios fundamentais da Convenção 169 da OIT.

Palavras-chave: Direitos Humanos; Comunidades tradicionais; Reparação; Rio Doce; Violação de direitos.

As comunidades faiscadoras e pescadoras tradicionais dos territórios de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Chopotó possuem um vínculo ancestral profundo com os rios Carmo, Piranga e Doce. Esse vínculo expressa um modo de vida articulado por saberes, técnicas e cosmologias transmitidos entre gerações. As águas, os ciclos lunares, as cheias e vazantes, os períodos reprodutivos dos peixes e os veios de faiscação estruturam a temporalidade própria dessas comunidades, nas quais trabalho, cultura e espiritualidade constituem dimensões indissociáveis. O rompimento da barragem de Fundão, em 2015, interrompeu de forma abrupta essa relação, produzindo devastação ambiental e ruptura simbólica, cuja gravidade vai muito além dos prejuízos materiais.

A governança da reparação falhou em reconhecer essas especificidades. O TAC-GOV, assinado em 2018, condicionava o início das negociações da repactuação à participação efetiva das comunidades atingidas. Contudo, a repactuação avançou sem consulta prévia, livre e informada, em violação direta à Convenção 169 da OIT. A ausência de diálogo qualificado gerou insegurança, falta de transparência e marginalização das comunidades, reforçando desigualdades históricas entre empresas e povos tradicionais. A homologação final da repactuação, em 2024, consolidou decisões de grande impacto sem a participação substantiva dos atingidos, violando princípios fundamentais de autodeterminação.

Outro ponto central diz respeito ao desrespeito ao autorreconhecimento das comunidades tradicionais. A luta por reconhecimento como faiscadores e pescadores tradicionais antecede o rompimento da barragem e já era validada por documentos oficiais como a Deliberação CIF nº 300/2019. Mesmo assim, pareceres antropológicos produzidos sem pesquisa de campo e critérios burocráticos foram usados para negar direitos. Essa postura institucional reforça práticas de racismo ambiental e produz fragmentação comunitária, dividindo famílias e criando disputas artificiais por reconhecimento, além de comprometer a eficácia das políticas reparatórias.

O Auxílio Financeiro Emergencial (AFE), essencial para a subsistência após a interrupção das atividades tradicionais, tornou-se um dos principais focos de violação. Cancelamentos abruptos, reduções unilaterais, atrasos prolongados e reanálises injustificadas prejudicaram centenas de famílias. A insegurança causada por essas práticas produziu adoecimento mental, aumento de ansiedade, depressão e conflitos internos. O descumprimento das deliberações do CIF demonstra a incapacidade da governança reparatória de assegurar previsibilidade e dignidade.

Os impactos econômicos foram igualmente severos. Com a inviabilização da pesca, da faiscação e de práticas agroextrativistas, famílias inteiras perderam sua autonomia econômica e foram empurradas à precarização do trabalho, ao endividamento e à migração forçada. A ausência de políticas de fomento adequadas e a falta de reconhecimento das dimensões culturais do trabalho tradicional acentuaram processos de empobrecimento e desagregação social. A reparação não considerou a complexidade do dano socioeconômico, que compromete não apenas a renda, mas a continuidade de modos de existência.

As mulheres atingidas sofreram invisibilizações ainda mais profundas. Embora desempenhem papéis centrais na organização comunitária, foram frequentemente tratadas como dependentes nos cadastros da reparação. A perda de renda, o aumento da sobrecarga doméstica e a ausência de políticas específicas reforçaram desigualdades de gênero. A saúde mental das mulheres foi particularmente afetada, devido à pressão emocional e econômica sobre suas famílias, sem o devido apoio institucional.

Crianças, adolescentes e jovens também foram marginalizados no processo de reparação. A falta de políticas voltadas a garantir seu bem-estar e continuidade sociocultural viola direitos fundamentais previstos em tratados internacionais. A ausência de atenção adequada aos danos imateriais e intergeracionais compromete a reconstrução dos territórios e a transmissão de saberes tradicionais, essenciais para a manutenção da identidade coletiva.

A análise apresentada demonstra que o processo de reparação conduzido até o momento reproduziu desigualdades estruturais, negligenciou a centralidade dos modos de vida tradicionais e falhou em assegurar participação efetiva. Sem o reconhecimento pleno das identidades coletivas, o enfrentamento do racismo ambiental e a implementação de políticas territorializadas, a reparação permanecerá insuficiente e incompleta, perpetuando injustiças e sofrimentos que poderiam ser evitados.

O rompimento da barragem de Fundão, ocorrido em 05 de novembro de 2015, em Mariana, Minas Gerais, é considerado o maior desastre-crime da história do Brasil. Além dos danos ambientais, o desastre desencadeou uma série de violações de direitos humanos: direito a comunidades tradicionais, direito à saúde, direito ao meio ambiente saudável, direito ao trabalho e renda entre tantas outras dificuldades que continuam a afetar as populações dos territórios atingidos até os dias atuais.

O rio é nosso pai e mãe: modos de viver e tradicionalidade no entorno das águas dos rios Carmo, Piranga e Doce

A região localizada no entorno da área de encontro entre os rios Carmo e Piranga, tributários que formam o rio Doce, é território de uso e ocupação tradicional de famílias que se auto reconhecem e são certificadas pelo estado de Minas Gerais, através da CEPCT, como comunidades faiscadoras e pescadoras tradicionais. Isso significa dizer, que o Estado de Minas Gerais reconhece e certifica que essas comunidades são culturalmente diferenciadas, cuja forma de organização social e modo de vida estão diretamente voltados às águas que contornam seus locais de moradia, de produção de roçados e bichos de criação.

Com base em uma convivência diária junto a esses rios, e que atravessa gerações, essas famílias têm desenvolvido conhecimentos e técnicas específicas de manejo da natureza, às quais dão vida a um conjunto de atividades relacionadas. Atividades estas, que não devem ser lidas como trabalho em seu sentido estrito, visando a subsistência ou a obtenção de lucro, mas como ofícios que traduzem conhecimentos e relações muito específicas com este território.

O rio é nosso pai e mãe, é uma frase constantemente utilizada pelas pessoas dessa região. Nota-se nela, uma relação de proximidade e mesmo de parentesco com o rio. Um parentesco que não se constitui como uma re-

lação de consanguinidade, mas como uma relação diariamente constituída, ano após ano, geração após geração, com determinados ambientes. A relação constante com essas águas é responsável por um conhecimento muito refinado sobre cada trecho dos rios que contornam seus territórios: saber identificar os veios através dos quais praticam a faiscação; conhecer os períodos reprodutivos de cada espécie de peixe; saber quais as melhores fases da lua e sua conexão com as cheias e secas dos rios para o plantio, colheita, pastagem.

Trata-se, portanto, de uma forma muito específica de se relacionar com um território que é o local onde os seus conhecimentos, formas de fazer, utilizar e ocupar ganham vida. Essas atividades seguem uma lógica própria que respeita os ciclos da natureza, sendo intercaladas de acordo com as suas temporalidades. Os rios e as matas em seu entorno, portanto, não são recursos naturais para essas comunidades tradicionais, mas meios de vida, meios de perpetuar suas formas de conhecer, e todas as expressões culturais a ela relacionadas.

Compreendendo as especificidades que garantiram o reconhecimento formal de suas tradicionalidades através das Certidões de Autodefinição, elencamos a seguir, os direitos humanos e correlacionados que permanecem sendo violados após a homologação do Acordo de Repactuação, assinado em 06/01/2024.

Do impedimento de participação da população atingida na governança

O Termo de Ajustamento de Conduta relativo à Governança (TAC-GOV)[1] foi celebrado em 2018 com o objetivo de reformular a estrutura decisória e os mecanismos de participação no processo de reparação dos danos decorrentes do rompimento da Barragem de Fundão, que se mostrou inadequada no TTAC[2] de 2016. Sua principal diretriz era garantir a efetiva participação das pessoas atingidas em todas as etapas da reparação, assegu-

1 O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC Governança), foi assinado pelo Ministério Público Federal - MPF, Ministérios Públicos de Minas Gerais e Espírito Santo, Defensoria Pública da União - DPU, Defensorias Públicas de Minas Gerais e Espírito Santo, e mais nove órgãos públicos, e pelas mineradoras Samarco, Vale e BHP Billiton Brasil. Este acordo suspendeu o andamento da Ação Civil Pública de R$ 155 bilhões que havia sido proposta pelo MPF em 2016.

2 O Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC) foi celebrado em 2016 entre a Samarco, Vale, BHP, governo federal e governos estaduais de Minas Gerais e Espírito Santo para a reparação dos danos causados pelo rompimento. O Ministério Público Federal - MPF questionou o acordo celebrado, alegando que o mesmo priorizava a proteção do patrimônio das empresas, em detrimento da proteção das populações atingidas e da reparação integral do meio ambiente. Com a homologação do acordo, o MPF recorreu da referida decisão judicial, tendo a mesma sido suspensa pelo STJ e posteriormente anulada pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

rando instâncias legítimas de escuta, deliberação e controle social.

O TAC-GOV previu a criação de uma série de instâncias voltadas ao fortalecimento da representação social das pessoas atingidas, tanto em espaços consultivos quanto decisórios[3]. As Comissões Locais, no modelo previsto pelo TAC-GOV, com apoio das Assessorias Técnicas Independentes, constituíam o espaço de base para os debates das comunidades atingidas, sendo reconhecidas como a instância legítima de representação, a partir da qual se estruturaram as demais instâncias de composição das pessoas atingidas no sistema de governança.

Mais do que espaços de diálogo, no entanto, a consolidação das Comissões Locais era condição essencial para a legitimidade do próprio processo de repactuação, conforme estabelecido na Cláusula Nonagésima Oitava[4], que condicionava expressamente o início da repactuação à implementação das Comissões Locais, das Assessorias Técnicas Independentes, e à entrega dos diagnósticos técnicos elaborados pelos especialistas contratados

Detalhamos as definições sobre a governança prevista no TAC-GOV a fim de ilustrar a importância da mesma neste processo reparatório. Importante ressaltar que enquanto esse sistema finalmente se consolidava, as negociações em torno do Acordo de Repactuação já estavam em andamento. Contudo, ainda que o sistema de governança previsto pelo TAC-GOV estivesse em processo de consolidação, as negociações em torno do Acordo de Repactuação já se encontravam em andamento. Esse desencontro entre a consolidação das estruturas de participação previstas no TAC-GOV e o avanço das tratativas da repactuação evidencia um grave impedimento à participação efetiva da população atingida, contrariando os princípios pactuados e comprometendo a legitimidade do novo Acordo.

Na prática, as comunidades foram excluídas das mesas de negociação que resultaram na minuta final do Acordo Judicial, homologado pelo STF em 06 de novembro de 2024, sem que houvesse qualquer consulta prévia, livre e informada aos atingidos, conforme preveem normas internacionais de direitos humanos. Como exemplo emblemático, a cláusula que extingue o direito ao Auxílio Financeiro Emergencial (AFE) para milhares de atingidos

3 Comissões Locais: órgãos comunitários autônomos formados por atingidos(as), com apoio técnico das Assessorias Técnicas Independentes (ATIs), para participação direta na formulação, acompanhamento e avaliação das ações de reparação em seus territórios; Câmaras Regionais: instâncias intermediárias entre as Comissões Locais e a Fundação Renova, voltadas à articulação regional das demandas e à interlocução com a instituição; Comitê Inter federativo (CIF), Câmaras Técnicas, Conselhos da Fundação Renova e o Fórum de Observadores: espaços com previsão de inserção de representantes das pessoas atingidas, atuando na supervisão, acompanhamento e controle da reparação.

4 CLÁUSULA NONAGÉSIMA OITAVA. O PROCESSO DE REPACTUAÇÃO somente terá início após a implementação das COMISSÕES LOCAIS e das ASSESSORIAS TÉCNICAS e a entrega de diagnósticos de impactos socioambientais e socioeconômicos pelos EXPERTS, no todo ou em parte, e desde que suficientes para subsidiar as negociações.

foi pactuada sem qualquer diálogo com as comissões locais ou com as ATI's que os representam, ignorando diagnósticos técnicos já produzidos e relatos amplamente documentados sobre a persistência dos danos. Também não foram garantidas audiências públicas amplas, nem tampouco mecanismos transparentes de consulta e deliberação, ferindo diretamente os princípios de autodeterminação e participação qualificada que deveriam orientar todo o processo de reparação.

A ausência de participação efetiva das populações atingidas no processo de formulação do Acordo de Repactuação revela-se de forma contundente na Cláusula 9.3 do Anexo 2 (Eixo 8 - Indenizações e AFE), que determina o encerramento imediato das obrigações de pagamento do Auxílio Financeiro Emergencial (AFE) a partir da assinatura do novo acordo, sem qualquer salvaguarda para os casos ainda pendentes ou em análise, e sem diálogo prévio com as comunidades impactadas. A redação desta cláusula desconsidera os efeitos socioeconômicos ainda vigentes nas regiões atingidas e ignora os diagnósticos técnicos já produzidos pelas Assessorias Técnicas Independentes, que atestam a persistência da vulnerabilidade vivida por milhares de famílias. Tal decisão fere frontalmente o princípio da Autodeterminação dos povos, além de contrariar a Convenção nº 169 da OIT, que impõe aos Estados o dever de realizar consultas prévias, livres e informadas sempre que medidas administrativas ou legislativas forem suscetíveis de afetar diretamente povos e comunidades tradicionais e seus territórios. Ao excluir os atingidos da definição de uma cláusula com tamanha repercussão social, o processo de repactuação compromete sua legitimidade ao reforçar a assimetria de poder que historicamente marca os processos de reparação em desastres-crimes.

O Acordo foi assinado no momento em que as Comissões Locais de Atingidos estavam recém consolidadas e inseridas no modelo de governança previsto no acordo até então em vigor. Embora o TAC-GOV tenha previsto uma governança participativa com base na atuação direta das pessoas atingidas, por meio das Comissões Locais, o Acordo de Repactuação instituiu um novo modelo, por meio do Anexo 6, dedicado à Participação Social. Este modelo se impôs perante as pessoas atingidas sem que elas tenham tido acesso pleno ao texto em negociação, tampouco condições de influenciá-lo, descumprindo os compromissos anteriormente assumidos no TAC-GOV[5], e

5 As regras de custeio de despesas com a participação e controle social das pessoas atingidas na estrutura de governança também estavam previstas no TAC-Gov e estabeleciam que a Fundação Renova deveria cobrir as despesas dos membros do CIF, das Câmaras Técnicas, das Comissões Locais, das Câmaras Regionais, do Fórum de Observadores. A quantia empregada não poderia ser abatida do montante destinado aos programas executados pela Fundação, devendo ser incluída em seu orçamento anual, o chamado "Orçamento Atingidos" com fim de garantir os custos mencionados. Os esforços das pessoas atingidas no que diz respeito à elaboração do Orçamento Atingido para viabilizar a participação e controle social efetivo nos programas, projetos e ações que visam a

os direitos assegurados pela Lei Nº 14.755/2023, que estabeleceu a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens - PNAB[6].

A ausência de participação efetiva nos espaços decisórios da repactuação reduziu a possibilidade de deliberação autônoma das comunidades, colocando os atingidos diante de escolhas limitadas: aderir aos sistemas impostos pelas empresas causadoras do desastre-crime, sob critérios previamente estabelecidos, ou enfrentar o caminho do desamparo ou da judicialização individualizada. Em vez de garantir a liberdade de escolha sobre como será a reconstrução de suas vidas, o Acordo de Repactuação consolidou uma assimetria, na qual os atingidos permanecem excluídos das decisões estruturantes sobre sua própria reparação, contrariando os princípios da equidade, da autodeterminação e da centralidade do sofrimento da vítima, previstos no §2º do art. 3º da PNAB.

A desconsideração da composição da Governança constitui uma grave violação dos direitos das pessoas atingidas, pois compromete a representatividade e a participação democrática, elementos essenciais para a proteção dos direitos humanos. Além da violência institucional, manifestada por práticas abusivas e autoritárias, é possível identificar outras violações de direitos humanos que se perpetuam ao longo do processo, como a discriminação racial, o desrespeito ao autorreconhecimento das comunidades tradicionais como pescadoras tradicionais, além de faiscadoras, a violência de gênero, a exploração laboral e a ausência de acesso a serviços básicos de saúde e educação.

Essas violações não apenas desrespeitam a dignidade humana, mas também perpetuam ciclos de injustiça e exclusão social. As especificidades de cada uma dessas violações serão expostas a seguir.

Direitos violados das comunidades faiscadoras e pescadoras tradicionais dos municípios de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e distrito de Chopotó

A falta de inclusão nas negociações e decisões sobre a reparação tem gerado desconfiança, insegurança, e um acirramento de tensões e conflitos internos às comunidades, perpetuando o sofrimento das vítimas e marginalizando ainda mais essas populações. Neste tópico, descrevemos violações de direitos específicas aos povos tradicionais assessorados pela ATI Centro Rosa Fortini.

A exclusão dos povos e comunidades tradicionais da mesa de nego-

reparação também foram desconsiderados ante o Acordo de Repactuação.

6 A lei garante, entre outros, o direito à opção livre e informada a respeito das alternativas de reparação (Art. 3º, Inciso III) e o direito à negociação coletiva sobre formas de reparação, parâmetros indenizatórios e cronogramas (Inciso IV). O cenário instaurado pela repactuação, no entanto, impôs à população atingida um modelo em que essas garantias foram ignoradas.

ciação do Acordo de Repactuação foi uma forma de violação dos direitos garantidos no texto da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), da qual o Brasil é país signatário. Ainda que o Anexo 3 preveja um processo de consulta a essas comunidades, essa consulta será realizada apenas sobre parte das ações previstas.

É importante ressaltar, que uma consulta nos termos da Convenção nº 169 deve necessariamente ser prévia - além de livre e informada. A ausência dos povos indígenas e tradicionais durante as negociações do Acordo de Repactuação foi uma forma de negar um direito básico a essas comunidades: o de serem consultadas e darem seu consentimento sobre qualquer decisão que afete, direta ou indiretamente suas vidas, seu território e seu modo de viver.

Os direitos previstos na Política Nacional de Atingidos por Barragens (PNAB) e a Política Estadual de Atingidos por Barragens de Minas Gerais (PEAB/MG) também foram violados, quais sejam: o direito de participação nas decisões sobre reparação e indenização; a falta de transparência e comunicação clara sobre as etapas e decisões do processo de repactuação; a ausência de mecanismos de fiscalização e monitoramento com a participação das comunidades. O não cumprimento destes direitos têm comprometido gravemente a eficácia do processo de reparação: ao invés de reparar os danos, criam-se novos danos.

Essas violações à legislação e aos direitos humanos destacam a necessidade de garantir a inclusão das comunidades tradicionais nas discussões e decisões sobre a repactuação do Rio Doce, para assegurar um processo de reparação justo e eficaz. Implementar mecanismos de fiscalização e monitoramento com a participação dessas comunidades, oferecer suporte jurídico e técnico, e manter a transparência e comunicação clara são medidas essenciais para promover a confiança e a segurança entre as comunidades atingidas.

Desrespeito ao Autorreconhecimento das comunidades tradicionais como pescadoras tradicionais

É importante destacar o fato de que as violações de direitos humanos às comunidades tradicionais de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Chopotó, iniciaram ainda antes do rompimento da barragem de Fundão em 2015. Como é de conhecimento das Instituições de Justiça, a construção da Usina Hidrelétrica Risoleta Neves, inaugurada no ano de 2005, foi o primeiro problema enfrentado pelas comunidades de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Chopotó.

Os danos relacionados à UHE são de duas dimensões: a área escolhida para a criação do lago de Candonga, e as profundas alterações na dinâmica hídrica do rio. O lago da UHE foi construído sobrepondo-se ao território da antiga comunidade tradicional de São Sebastião do Soberbo, realocada

de forma violenta, pois foi expulsa de seu território sem qualquer direito à consulta ou mesmo acesso a estudos específicos dos impactos socioambientais do empreendimento. E a segunda dimensão diz respeito às alterações na dinâmica hídrica do rio, que alterou de forma significativa a pesca em determinados locais de uso tradicional.

Portanto, a luta dessas comunidades pelo reconhecimento de sua tradicionalidade e vínculo com esses territórios iniciou pelo menos 10 anos antes do rompimento. Desde então essas comunidades iniciaram um processo de autorreconhecimento de suas identidades coletivas como pescadores e faiscadores tradicionais. Portanto, não foi um processo iniciado após o rompimento, mas fruto de um longo processo de luta a fim de reaver seus direitos violados desde Candonga.

Também é importante ressaltar que, desde a primeira semana após o rompimento, um grupo de faiscadores e pescadores passou a atuar incansavelmente pelo reconhecimento, na época por parte da Samarco, dos danos por eles sofridos que inviabilizaram a continuidade dos ofícios que realizavam junto ao rio. Desde o início a reivindicação foi pelo reconhecimento de seus danos e do processo coletivo de autorreconhecimento dessas comunidades, não apenas como faiscadoras, mas também como pescadoras. Fato este que é facilmente comprovado através das Certidões de Autodefinição como comunidades faiscadoras e pescadoras tradicionais, emitidas pela CEPCT no ano de 2024, e condizente com a forma que as comunidades autoafirmavam sua identidade coletiva há pelo menos 20 anos.

Como órgão responsável por operacionalizar a Lei Estadual nº 21.147, de 2014, que instituiu a Política Estadual para o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais de Minas Gerais, a CEPCT-MG atua respeitando os processos de autorreconhecimento das comunidades tradicionais do estado, e tem como sua responsabilidade a certificação desse autorreconhecimento através da emissão de Certidões de Autodefinição. Ainda que o reconhecimento dessas identidades coletivas tenha sido emitido no ano de 2024, a própria Fundação Renova reconheceu a tradicionalidade dessas comunidades. No entanto, a própria instituição nega o direito aos pescadores dessas comunidades como tradicionais, e considera apenas aqueles que são faiscadores. Isso significa uma grave violação do direito ao autorreconhecimento.

Ao ignorar o processo legítimo de autorreconhecimento promovido pelas próprias comunidades - com apoio das Assessorias Técnicas Independentes - o sistema de reparação implementado no âmbito do rompimento da Barragem de Fundão rompeu com o princípio da autodeterminação dos povos, fundamento basilar do direito internacional dos direitos humanos.

Essa negação institucional gerou sérias consequências sociais, produzindo fraturas internas nas comunidades, acirrando tensões e conflitos, e promovendo um ambiente de desconfiança e disputa por reconhecimento.

Em muitos casos, houve tratamento diferenciado entre membros de uma mesma comunidade ou até de uma mesma família, com alguns indivíduos sendo reconhecidos como atingidos e outros não, mesmo compartilhando o mesmo território, modo de vida e trajetória de violação de direitos. Tal fragmentação agrava o sofrimento e dificulta a construção de soluções coletivas e reparações integradas, aprofundando a vulnerabilidade dessas populações.

Referências

ACSELRAD, Henri. **Ambientalização das lutas sociais: o caso do movimento por justiça ambiental no Brasil**. Rio de Janeiro: FASE, 2004.

BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS. **Para uma sociologia das ausências e das emergências**. São Paulo: Cortez, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2003.

KLEIN, Naomi. **The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism**. New York: Metropolitan Books, 2007.

MILTON SANTOS. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo. Razão e Emoção**. São Paulo: Edusp, 2006.

BRASIL. **Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais**. Decreto nº 5.051/2004.

BRASIL. **Lei nº 14.755/2023**, que institui a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB).

MINAS GERAIS. **Certidões de Autodefinição das Comunidades Faiscadoras e Pescadoras Tradicionais**, CEPCT-MG, 2024.

OS DIREITOS DA NATUREZA NA NOVA CONSTITUIÇÃO DO EQUADOR: AS LEIS AMBIENTAIS A PARTIR DA IMPLEMENTAÇÃO DO NEOCONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO EM 2008

Bianca de Oliveira Romanini

Graduanda em Direito pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho". Bolsista do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica pelos editais 2024/2025 e 2025/2026

Resumo:

A partir de 2008, o Equador incorporou em sua constituição o Neoconstitucionalismo Latino Americano, uma perspectiva constitucional decolonial que adota os Direitos da Natureza. Neste escopo, a compreensão jurídica da natureza sofreu alterações, tornando-a um sujeito ativo e detentor de direitos. Levando em consideração tais fatos, a presente investigação teve como objetivo entender os cenários que permitiram a promulgação da Constituição Equatoriana de 2008 e as mudanças normativas referentes aos Direitos da Natureza no texto constitucional. Para tal, seguiu-se uma metodologia qualitativa com uma análise descritiva e analítica de materiais bibliográficos, que se baseiam em uma perspectiva decolonial, e de documentos oficiais do Estado do Equador - se utilizando da revisão bibliográfica e da pesquisa documental. Dessa forma, foi possível compreender que a promulgação da Constituição Equatoriana de 2008 é um marco jurídico para novas formas de pensar, interpretar e se relacionar com a natureza, resultado das lutas dos movimentos políticos - essencialmente o movimento indígena -, juntamente com um cenário político, social, econômico e histórico propício. No entanto, apesar dos avanços formais quanto aos Direitos da Natureza, o Equador ainda sofre com dificuldades em consolidá-lo de fato.

Palavras-chave: Direitos da natureza; Cosmovisão; Equador; Neoconstitucionalismo Latino-americano; Constituição.

Introdução

O agravamento da crise climática ambiental repercutiu na preocupação

política e acadêmica sobre a busca de novas formas de pensar, interpretar e se relacionar com a natureza, que permitiram uma maior publicidade para temas relacionados à cosmovisão indígena. Dentro dessa realidade, ao início dos anos 2000, a Bolívia e o Equador passaram a adotar o Neoconstitucionalismo Latino Americano, uma teoria decolonial, que buscou resgatar as raízes do pensamento indígena e defende a criação de uma democracia mais participativa (Langoski, Braun, 2014, p. 4). Esses países tornaram a Natureza um ente jurídico ativo, o que difere do tão conhecido Direito Ambiental. No entanto, a introdução de um texto político pautado em uma teoria que rompe com as perspectivas tradicionais não é simples. A aplicação do Neoconstitucionalismo no Equador foi resultado de lutas do movimento político indígena; ascensão de governos progressistas no início do século XXI no Equador (Breda, 2011, p. 142); na esperança de transformação (Breda, 2011, p. 225); e no momento de bonança econômica do país (Svampa, 2019, p. 12).

Dessa forma, a pesquisa buscou explorar como a Constituição Equatoriana de 2008 se tornou um marco jurídico para as novas formas de pensar, interpretar e se relacionar com a natureza - levando-se em consideração o cenário político, histórico, econômico e social da época. O objetivo foi segmentado em subtópicos, visando abranger desde as definições dos termos e suas origens até as forças populares que compuseram o cenário da Assembleia Constituinte para que, somente de forma posterior, ocorresse a análise da incorporação dos Direitos da Natureza ao texto constitucional, com um comparativo entre a Constituição Equatoriana anterior (1998). O método utilizado foi o qualitativo, junto com a revisão bibliográfica e a pesquisa documental. Os materiais utilizados foram a Constituição do Equador de 2008 e a Constituição do Equador de 1998, e bibliografias com perspectiva decolonial. Ao mais, a importância da existência de trabalhos com essa temática encontra-se na necessidade de se buscar novas formas de pensar, interpretar e se relacionar com a natureza, diante do agravamento de uma crise climática ambiental, uma vez que a publicidade de temas relacionados à cosmovisão indígena é essencial ao debate internacional. Assim, essa investigação sobre o caso do Equador e sua constituição decolonial buscou uma reflexão sobre a necessidade de transformações e de possíveis caminhos, sendo, neste contexto, que se propôs a análise a seguir, aberta à explorar as relações entre Direito, sociedade e a natureza.

Do Direito Ambiental aos Direitos da Natureza: a teoria neoconstitucional latino-americana

"[...] todo tiene que ver con todo, en todos los puntos y en todas las circunstancias." (Gudynas, 2014, p. 17). A frase traduz uma visão holística da realidade, pautada nas culturas indígenas, na qual nenhum fenômeno, ele-

mento ou ser existiria de forma isolada no universo, estando tudo e todos, de algum modo, conectados. Muitos povos indígenas compreendem o desenvolvimento como um equilíbrio (Breda, 2011, p. 149), pois, como parte da natureza, a busca pela preservação é questão de sobrevivência. Divergindo desse pensamento, historicamente, a América Latina, a partir da colonização, ancorou seus ideais de desenvolvimento na exploração da natureza (Gudynas, p.100). Os solos férteis e a fartura de minérios, prata e ouro encontrados aqui foram explorados pelos colonizadores como fonte econômica para o desenvolvimento e enriquecimento próprio. Essa apropriação territorial e supressão cultural gerada pelo colonialismo ainda está enraizada na realidade econômica e mundial dos países latinos, sendo-lhes atribuída uma inferioridade em relação às demais nações (Quijano, 1997, p.11). Tendo essa visão, Alberto Acosta (2016, p. 123) compreendeu: "Desde então, em muitos de nosso países, extremamente ricos em recursos naturais e profundamente emaranhados no modelo de acumulação primário-exportador, consolidou-se uma visão passiva e submissa frente à divisão internacional do trabalho.".

No entanto, com o passar dos séculos, este modelo de desenvolvimento Ocidental moderno, capitalista e patriarcal, teve, como consequências, catástrofes ambientais. Esses fenômenos, em realidade, eram uma resposta da natureza ao uso intensivo e desequilibrado de seus recursos. Dessa forma, a construção social da natureza, precisa ser revisada e reinterpretada para que não seja posto em risco a vida humana e dos demais seres que habitam este planeta. Para Alberto Acosta (2016, p. 116), o primeiro passo a ser dado seria "[...] aceitar que a Humanidade não está fora da Natureza e que a Natureza tem limites biofísicos.". Essa discussão, inclusive, possui reflexos no campo do Direito e em sua teoria; pois, a constituição, como lei mais fundamental de um país, abriga valores que são compartilhados de forma comum aos cidadãos (Breda, 2011, p. 140-141). Portanto, um país que propõe a defesa da natureza precisa ter esse princípio em seu texto constitucional - momento em que o antigo saber holístico dos povos originários ressurge como Direitos da Natureza.

Aqui, contudo, é um momento oportuno para realizar a distinção entre dois conceitos: o Direito Ambiental e o Direito das Naturezas. A concepção de Direito Ambiental é, de fato, a compreensão da atividade humana sobre a natureza, em uma tentativa de conter o uso desenfreado dos recursos naturais, mas não podendo evitá-lo. As leis ambientais dos países que adotam essa visão, portanto, acabam por classificar a natureza como um ente passivo, isto é, ela sofre os efeitos da atividade humana e, caso haja um abuso legalmente previsto de seu uso, deverá ocorrer a punição do infrator. Assim, o Direito Ambiental funciona como um sistema de freios das ações humanas sobre a natureza, elencando uma série de crimes ambientais com punições dadas em situações que haja algum tipo de violação. Já o Direito das Naturezas traz uma reinterpretação da visão ocidentalizada da natureza, retoman-

do aos princípios holísticos dos povos originários. A essência dessa visão se traduz na tentativa de "[...] (re)construção que passa por desarmar a meta universal do progresso em sua versão produtivista e do desenvolvimento enquanto direção única, sobretudo em sua visão mecanicista do crescimento econômico e seus múltiplos sinônimos." (Acosta, 2016, p. 81). A principal diferença entre o Direito das Naturezas e o Direito Ambiental, portanto, se dá ao fato de que, no Direito das Naturezas, a natureza é um ente próprio e detentor de direitos.

O Direito das Naturezas passou a ser adotado por países da América Latina que, ao final do século XX e início do século XXI, tiveram grandes mudanças em seus sistemas políticos, econômicos e sociais (Castro, 2011, p. 286). Essas nações reescreveram suas constituições e introduziram ao mundo o Neoconstitucionalismo Latino Americano. A partir disso, surgiram, com diferentes graus de influência da nova teoria, a Constituição do Peru (1993), a Constituição da Venezuela (1999), a Constituição do Equador (2008) e a Constituição da Bolívia (2009) - as quais buscaram por um paradigma decolonial e redesenharam "[...] toda a concepção normativa do Estado e de suas instituições [...]" (Escrivão Filho, Souza Júnior, 2016, p.39). A adoção dessa teoria teve uma forte influência do movimento político indígena desses locais, inserindo nessas novas constituições, como pilares para alcançar os princípios neoconstitucionais, as três defesas mais predominantes do movimento quanto à política: o Buen Vivir, os direitos da Pachamama e o plurinacionalismo.

O Buen Vivir é uma alternativa ao desenvolvimento, entendido como crescimento econômico e financeirização da vida (Acosta, 2018, p. 199-200). Essa definição encontra profunda semelhança com o conceito de *sumak kawsay*[1], pois ambos deitam suas "[...] raízes na constatação de que o crescimento econômico, sobretudo aquele viabilizado pela exploração dos recursos naturais, nem sempre leva ao desenvolvimento." (Breda, 2011, p. 164-165). A Pachamama, Terra ou Gaia tratam-se de sinônimos que são reinterpretados a partir de suas matrizes culturais de origem. Portanto, é a manifestação do saber da cultura ancestral sobre conviver com a natureza (Zaffaroni, 2012, p. 113). Ela também é usada com frequência para "[...] aludir a una relación distinta con la Naturaleza, rompiendo con las perspectivas antropocéntricas, y apuntando a un tipo de vínculo igualitario con el ambiente." (Gudynas, 2014, p. 103). Os países latino americanos, por uma decorrência histórica, são nações que agregam mais de uma nacionalidade e que a supressão dessa pluralidade, para algo único, resultaria em um apagamento das demais culturas. Portanto, o plurinacionalismo nada mais é que o direito à identidade dos diversos povos que habitam determinado país, também sendo o "[...] derecho a la cultura propia entre una multiplicidad de culturas." (Clavero, 2008, p. 155). O contexto para obter essas transformações sociais, no entanto, não

1 Termo quíchua que significa "viver com harmonia".

foi tão simples e contou com fatores históricos, políticos, econômicos e sociais que ensejam o entendimento breve para a compreensão da criação da Constituição de 2008 e seu inovador conteúdo.

Do espanhol às línguas indígenas: a Assembleia Constituinte de 2007-2008

Em meados da década de 90, o movimento indígena equatoriano, centralizado na figura da CONAIE, conseguiu unir os setores populares da sociedade para barrar "[...] uma série de reformas econômicas que visava à privatização das empresas estatais, o fim dos subsídios à população, a redução dos investimentos públicos nas áreas de saúde e educação, o corte de salários e a perda de direitos civis e trabalhistas." (Breda, 2011, p. 138). A força dessa movimentação política foi um marco para as novas reivindicações, uma vez que conseguiu dar voz a povos que foram estrategicamente oprimidos e conferiu uma nova dimensão para a luta política popular, enquanto, também, introduziu temas na agenda pública ao trazer uma nova visão da organização política e social do país (Castro, 2011, p. 169), segmentada em 4 principais eixos: "[...] o reconhecimento étnico dos indígenas como nações; rechaçar a discriminação vigente no país; demandar mais igualdade no acesso aos serviços públicos; e reclamar compensações sociais relacionadas à condição de camponês." (Breda, 2011, p. 203). O primeiro eixo trata-se da defesa do plurinacionalismo - o reconhecimento étnico dos indígenas como nações e a busca pelo direito à identidade. A fim de se aprofundarem na luta social, a CONAIE percebeu que seria necessário, também, uma força política formalizada, pois, a consolidação do movimento por meio do voto popular permitiria aos indígenas serem agentes transformadores da própria luta (Breda, 2011, p. 220). Por isso, fundaram o partido Movimento de Unidade Plurinacional Pachakutik Novo País (MUPPNP), mais conhecido como apenas Pachakutik.

Ao mesmo passo em que ocorria essa crescente do movimento indígena equatoriano, surgiu, na América Latina, uma ascensão de governos progressistas (Castro, 2011, p. 286). No Equador, surgiu a figura de Rafael Correa. O candidato, durante sua campanha de 2006, se opôs às elites política e econômica ao defender a necessidade de romper com a partidocracia[2] (Castro, 2011, p. 288) e a promessa de criação de uma nova Constituição - que tem, por consequência, o desmanche do Congresso e a convocação de novas eleições para os congressistas, o que, por si só, já seria um boicote aos partidos tradicionais que perderiam as suas cadeiras (Breda, 2011, p. 94). Outro fator de peso que contribuiu para a ascensão de Correa foi a realidade político-econômica do Equador na época. O fenômeno em questão

2 Nome dado para se criticar um sistema político que contém apenas partidos tradicionalistas que pouco se preocupam em representar o povo.

trata-se do *boom* das *commodities*, isto é, o alto preço dos produtos primários no mercado internacional que favoreceu a economia latino-americana ao início do século XXI (Svampa, 2019, p. 12). Somado a tudo isso, Correa ainda contou com o apoio da CONAIE que, na época, possuía grandes interesses em uma nova Constituição para o Equador (Castro, 2011, p. 307). Assim, a vitória nas urnas de Rafael Correa foi garantida, dando início à Revolução Cidadã[3] no Equador - o marco das grandes transformações sociais, políticas e institucionais. A primeira medida de Correa foi a convocação de uma nova Assembleia Constituinte, com respaldo popular e apoio da CONAIE, em abril de 2007 (Castro, 2011, p. 289 e 307). Logo, dissolveu-se o Congresso e se iniciou um novo processo eleitoral - o qual resultou em uma vitória majoritária dos partidos progressistas.

O movimento indígena tinha o interesse da fundação de um Estado plurinacional e da implementação dos Direitos da Natureza. Para eles, havia uma urgência em se repensar novos modelos de economia e de elaborar um Estado plurinacional por um reflexo histórico da colonização e das lutas indígenas (Avritzer, Marona, Dantas, Gomes, 2017, p. 120). Logo, a única maneira de propor essas mudanças seria por meio do Neoconstitucionalismo Latino Americano. Porém, essa ideia encontrou bastante resistência. Alberto Acosta (2016, p. 134-135), político equatoriano que presidiu a Constituinte de 2007, escreveu que as discussões sobre os Direitos das Naturezas fora da Assembleia eram vistas como "[...] uma "ladainha conceitual" pelos conservadores do Direito, incapazes de entender as mudanças que estavam em marcha". Por outro lado, a Constituinte contou com uma ampla participação da sociedade civil e, dessa forma, foi possível dar voz às necessidades de vários setores sociais ao trazê-los para o debate e para a consulta pública. Não se pode falar, portanto, que, ao final das contas, a Constituição de 2008 não marcou o interesse majoritário. Em entrevista, Acosta (2018, p. 195) comentou: "Se abriu a porta para uma enorme possibilidade de discussão com amplos segmentos da sociedade desde a primeira vez que houve uma Assembleia Constituinte, que nós tivemos algumas, se convoca o povo para que se expresse a favor ou contra a Constituição.". Assim, a proposta do Neoconstitucionalismo Latino Americano se tornou a de maior apoio, permitindo que fosse adotada juntamente com suas consequências: o Buen Vivir, a defesa da Pachamama e o plurinacionalismo.

No entanto, por mais que a Constituinte conseguiu cumprir com o prometido à população e às premissas da teoria neoconstitucional, houveram alguns desentendimentos marcantes ao longo dela. Uma grande crítica ao governo de Correa foi a concentração de poder que ele acumulou em suas mãos. O diálogo controlado da Assembleia começou a gerar discordâncias entre o movimento indígena e o governo. Assim, se iniciou um "[...]

3 O termo Revolução Cidadã é frequentemente utilizado nas bibliografias sobre a temática.

distanciamiento del Gobierno con la CONAIE, que se ha radicalizado desde los dos últimos meses de 2009." (Castro, 2011, p. 307). Alberto Acosta (2018, p. 197), economista e político, declarou que Corrêa possuía uma pressa em entregar o texto constitucional para a votação popular e, por isso, estava pressionando os membros da Constituinte. Além dessa crítica, Acosta (2018, p. 198) ainda acrescentou que a adoção do Bem Viver se deu apenas como uma ferramenta de propaganda política por parte do governo. Também questionou a ausência de um modelo de transição designado para as instituições que visasse a adequação ao novo texto legal (Acosta, 2018, p. 198). O governo de Correa também teve diversas divergências com o movimento indígena, especialmente sobre a maneira a qual deveriam ser administrados os recursos naturais (Castro, 2011, p. 318). Isso ocorreu pois, várias legislações póstumas ao texto legal, contradiziam com os Direitos das Naturezas (Acosta, 2016, p. 138). Além disso, mesmo que a nova Carta Magna tenha acolhido os ideais de plurinacionalidade, Correa acabou por negar a legitimidade do movimento indígena por se tratar de um grupo minoritário (Castro, 2011, p. 326).

Nesse sentido, algumas das grandes promessas da Revolução Cidadã não foram, de fato, concretizadas. No entanto, mesmo com todos os poréns, a Constituição de 2008 ainda foi um marco ao voltar seu olhar para a realidade latino americana - isto é, de um continente que continua a sofrer as consequências da colonização e que abriga uma diversidade de culturas e de identidades.

Da introdução da teoria ao texto constitucional: o reconhecimento dos Direitos da Natureza

A própria sociedade é quem transforma a sua Constituição, modificando primeiro a realidade em que está inserida e, posteriormente, as leis do país (Breda, 2011, p. 140). Um país pautado em interesses democráticos compreende que "[...] a democracia é a sociedade dos cidadãos, e os súditos se tornam cidadãos quando lhes são reconhecidos alguns direitos fundamentais [...]" (Bobbio, 1992, p.7). Não é atoa que o movimento popular indígena no Equador pleiteou pelo reconhecimento de suas culturas e pela adoção do plurinacionalismo - a ausência do reconhecimento de direitos fundamentais os impediam de serem vistos como cidadãos equatorianos e os deixavam à mercê das vontades estatais. Isso tudo pois as Cartas Magnas abrigam valores que precisam ser compartilhados pela maioria dos cidadãos para que a Constituição possa fazer valer sua força legal (Breda, 2011, p. 140-141). Por isso, o compilado de fatores que determinam o contexto de criação de uma Constituição é parte fundamental da análise do texto legal que a representa. Em um comparativo, a Constituição do Equador anterior a de 2008, datada de 1998, surgiu em uma realidade social e econômica bem diferente da ex-

posta ao capítulo anterior - demarcado por uma dicotomia entre os interesses da esquerda e da direita no país (Breda, 2011, p. 138). O texto da Constituição de 1998 encontrou suas bases no discurso neoliberal do final do século XX, dando suporte a uma série de políticas de privatizações no Equador, mas que, ao mesmo tempo, forneceu direitos coletivos, como saneamento básico e a pluriculturalidade (Breda, 2011, p. 139-140). A pluriculturalidade e a multietnicidade foram registradas por meio dos cânones que orientaram a ordem organizacional e a prática política, sendo estes "[...] los principios de equidad e igualdad de las culturas [...]" (Clavero, 2008, p. 43).

Contrapondo, o texto legal de 2008 descansa sobre princípios de uma cosmovisão ancestral: os Direitos da Natureza, o bem viver e a manutenção do plurinacionalismo (Breda, 2011, p. 148). O distanciamento com o neoliberalismo se deu em razão de um descontentamento social com a receita do FMI, o que tornou possível abrir espaço para uma nova visão econômica, que valorizava o nacional e reconhecia a herança e luta social contra a dominação e a colonização (Breda, 2011, p. 142). Assim, o texto tornou a natureza um sujeito de direitos - consequentemente, garantiu o direito de ser totalmente restaurada em caso de degradação -, e nomeou-a como Pachamama (Acosta, 2016, p. 134). O artigo 71 da Constituição de 2008 é o primeiro do capítulo destinado aos Direitos da Natureza e também é o que determinou o direito à preservação e a instituiu como um sujeito de direitos pelo excerto: "Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza.". Além do direito à preservação, o capítulo ainda previu o direito à restauração (art. 72), o dever do Estado em regulamentar e restringir atividades que possam causar impacto à natureza (art. 73) e o direito dos cidadãos em usufruir da natureza de maneira consciente de modo que garantam seu próprio bem viver (art. 74).

Com a valorização da Pachamama, o Equador buscou adotar uma economia solidária e social que se desvinculasse dos princípios capitalistas (Breda, 2011, p. 143). Outra grande novidade foi a criação de uma vara judicial especializada sobre a Natureza para julgamento de ações proteção, isto é, ações que visam proteger a Natureza e que são inspiradas nos Direitos da Natureza - como o caso "[...] contra o governo da província de Loja, no sul do Equador, em março de 2011, devido à poluição do rio do Equador." (Acosta, 2016, p. 138). Essa vara é um exemplo das instituições que precisam ser criadas pelo Estado para que haja o devido cumprimento da Constituição, uma vez que estas seguem parâmetros diferentes dos conhecidos pelo país anteriormente. A máxima seguida por essas novas instituições é relativamente simples: "[...] tudo o que preservar a integridade, estabilidade e beleza da comunidade biótica pode ser feito; do contrário, está proibido." (Breda, 2011, p. 155). No entanto, há uma grande crítica ao Estado do Equador no que se diz respeito à transição para esse novo sistema de organização:

a alteração se deu de forma rápida e ilógica. De acordo com Acosta (2018, p. 197), não foi realizado um plano concreto para a transição, mudando-se apenas o nome das instituições sem que houvesse uma capacitação dos funcionários pertencentes à ela. Um reflexo desse despreparo, foi as sequentes leis aprovadas pelo Tribunal Superior que contradiziam com o texto legal, como, por exemplo, a Lei de Mineração de 2009[4].

Quanto ao bem viver, este protagonizou e conduziu todo o capítulo de diversidade presente na Constituição de 2008. O papel do bem viver foi estabelecer uma "[...] interação com a cosmovisão de harmonia das comunidades humanas com a natureza, no qual o ser humano é parte de uma comunidade de pessoas que, por sua vez, é um elemento constituinte da mesma Pachamama, ou Madre Tierra." (Volkmer, Volkmer, 2014, p.1007). Assim, a ideia do texto legal era compreender que o meio ambiente tem fim em si mesmo e reforçar o respeito a todas as formas de vida (Breda, 2011, p. 153). Em comparação com a Constituição de 1998, a introdução do termo bem viver soou como uma oposição ao regime neoliberal anteriormente implementado. O capítulo em questão recebeu o nome de "Capítulo segundo - Derechos del buen vivir" e, ao mesmo tempo que prevê direitos aos cidadãos - como o acesso à água limpa e potável -, também prevê direitos para a própria natureza, incorporando a preservação ambiental como objeto de interesse do Direito Público (art. 14, Constituição do Equador, 2008). No entanto, mesmo em ciência de toda essa conceituação, a maior crítica que se faz a respeito desse termo na Constituição de 2008 é sobre seu uso como um *slogan* político, pois, em realidade, o Equador acabou por perpetuar as práticas de consumismo e produtivismo (Acosta, 2016, p. 105). Logo, o que ocorreu foi a adoção do bem viver como uma maneira de "[...] propiciar uma espécie de retorno ao desenvolvimentismo." (Acosta, 2016, p. 87), estando, portanto, completamente desvirtuado de sua verdadeira ideologia. Nesse sentido, de fato, o que houve foi a apropriação, usurpação, sequestro e domesticação do conceito por parte do governo equatoriano (Acosta, 2016, p. 105).

Por fim, já em relação ao plurinacionalismo, este é um fator um pouco em comum entre as duas Constituições em questão. A principal diferença é que a Constituição de 2008 foi a primeira que, de fato, adotou o conceito de plurinacionalismo e ampliou suas garantias. Por isso, é muito significativo o reconhecimento do preâmbulo da Constituição de 2008, que expressou: "NOSOTRAS Y NOSOTROS, el pueblo soberano del Ecuador RECONOCIENDO nuestras raíces milenarias, forjadas por mujeres y hombres de distintos pueblos [...]". O preâmbulo ainda apresentou outro relevante ponto acerca da historicidade do país, evidenciando a trajetória e a luta popular que levou à escrita desse novo texto legal: "COMO HEREDEROS de las luchas sociales de liberación frente a todas las formas de dominación y co-

4 Lei que permitiu o extrativismo mineral em larga escala.

lonialismo [...]". Logo ao primeiro artigo, o Equador já se portou como um país plurinacional e, novamente, há o reforço dessa premissa ao artigo 6º que tratou sobre os cidadãos equatorianos: "La nacionalidad ecuatoriana es el vínculo jurídico político de las personas con el Estado, sin perjuicio de su pertenencia a alguna de las nacionalidades indígenas que coexisten en el Ecuador plurinacional.". Porém, o texto de 2008 ainda realiza algumas distinções ao apresentar uma cultura majoritária e mais oficial que as demais (Clavero, 2008, p. 159). Um exemplo disso é o próprio artigo 2º, o qual propõe que o espanhol seja a língua mais oficial. Outro ponto em que há críticas é a ausência de um capítulo sobre a cultura como objeto de liberdade. O reconhecimento de um Estado plurinacional e multiétnico deveria possuir uma secção própria, uma vez que essa atribuição de um direito individual para todo um coletivo é um marco histórico muito significativo ao país (Clavero, 2008, p. 157).

Desse modo, os principais marcos da Constituição de 2008, comparados com as Constituições do Equador anteriores, em especial a de 1998, podem ser entendidos da seguinte forma:

	Constituição de 1998 (anterior)	**Constituição de 2008 (atual)**
Meio Ambiente	Utilizou o Direito Ambiental. Assim, a Natureza era um ente passivo no Direito e possuía apenas a proteção ambiental tradicional.	Adotou os Direitos da Natureza. Assim, a natureza se tornou um sujeito de direitos e foi renomeada para Pachamama. A Pachamama possui o direito de preservação e restauração.
Nacionalidade e cultura	Em razão da dicotomia, reconheceu alguns direitos pleiteados pela esquerda - como a pluriculturalidade e a multietnicidade. No entanto, não reconheceu o plurinacionalismo.	Pelas lutas do movimento indígena, foi possível reconhecer a plurinacionalidade do país - garantindo direitos aos povos indígenas e a autodeterminação.
Economia	Adotou o neoliberalismo como uma tentativa de adequação do Equador às políticas econômicas recomendadas pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI).	Aderiu ao bem viver, buscando um equilíbrio entre o ser humano e a natureza. Assim, adotou uma economia solidária e social que se desvinculasse dos princípios capitalistas.

Nota-se que a atuação do movimento político indígena foi essencial para a convocação da Assembléia Constituinte e para a concretização do Neoconstitucionalismo na Constituição de 2008 do Equador. Sem que houvesse a mobilização deles, dificilmente teria sido possível a instituição dos Direitos da Natureza da maneira em que se é posto atualmente - pautada na cosmovisão e na ontologia de igualdade entre os seres que compõem a

Pachamama. Logo, por mais que haja críticas à implementação fática dos Direitos da Natureza na Constituição do Equador de 2008, esta não deixa de ser um marco jurídico relevante, uma vez que permitiu, ao menos no texto legal, uma nova perspectiva na maneira de pensar, interpretar e se relacionar com a natureza - essencial diante da realidade atual de agravamento de uma crise ambiental.

Conclusão

O Equador incorporou em sua Constituição de 2008 os Direitos da Natureza e o plurinacionalismo - pautados em uma cosmovisão ancestral indígena e na teoria constitucional decolonial do Neoconstitucionalismo Latino-Americano. Esse país passou, portanto, por um redesenho da concepção normativa do Direito e do Estado. Não obstante, a Constituição de 2008 trata-se de um marco jurídico ao reconhecer a natureza como sujeito de direitos. A conjuntura que modelou o Equador no início do século XXI contribuiu para que houvesse um cenário político, social, econômico e histórico propício para as mudanças que estavam em decurso e, entre elas, a introdução dos Direitos da Natureza na Constituição do Equador de 2008. Esse cenário trata-se das lutas e ascensão do movimento político indígena; do *boom* das *commodities*; e do aumento dos governos progressistas na América Latina, em razão do descontentamento da população ante as políticas neoliberais.

A existência da Carta Magna, com a introdução dos Direitos da Natureza, pautada nos interesses locais e fundamentada por conceitos inovadores e decoloniais - justificados na cosmovisão indígena -, tornou-se um marco jurídico. As mudanças no Direito são movimentadas a partir das transformações sociais e, em razão disso, é dever da constituição representar o povo e seus valores. Atualmente, as constituições bem formuladas tratam, de igual forma, dos cidadãos e da organização do Estado, compreendendo não só os direitos de ordem política, como também das características dos indivíduos que compõem a cidadania (Clavero, 2008, p. 21). Os Direitos da Natureza, quando analisados na Constituição do Equador de 2008, foi introduzido de modo a trazer uma nova forma do país pensar, interpretar e se relacionar com a natureza. Neste sentido, o capítulo sétimo foi totalmente dedicado para a defesa da Pachamama, reconhecendo-a como um sujeito ativo do Direito. Ao mais, em paralelo com a Constituição do Equador de 1998, as normativas atuais, por conta da adoção do Neoconstitucionalismo Latino Americano, apresentam suas principais distinções em função do meio-ambiente, da economia e da nacionalidade. Enquanto o texto de 1998 embasou-se no tradicional Direito Ambiental, a partir de 2008, o Equador adaptou-se para os Direitos da Natureza, ensejando na criação de varas judiciais especializadas na proteção da Pachamama. Na mesma medida, a economia teve alterações com a interiorização do bem viver e se afastou do alinhamento neolibe-

ral projetado em 1998, dirigindo-se para uma alternativa ao desenvolvimento que propõe uma harmonia com a natureza. Quanto à nacionalidade, houve o reconhecimento da plurinacionalidade, isto é, a identificação dos povos originários e sua importância vital para o Equador.

Dessa forma, a ascensão dos governos de esquerda na América Latina, ao início dos anos 2000, e as crises do capitalismo realmente criaram um cenário propício para a convocação de uma nova Assembleia Constituinte, a partir da Revolução Cidadã. Neste sentido, foi possível, com a força das mobilizações sociais - especialmente, o movimento político indígena -, a introdução do Neoconstitucionalismo Latino-Americano ao país e, consequentemente, o reconhecimento dos Direitos da Natureza como uma forma de superação ao tradicionalismo do Direito Ambiental e de alternativa para a crise climática ambiental. Por mais que o Equador ainda sofra com algumas dificuldades em consolidá-lo de fato, houve grandes avanços quanto aos Direitos da Natureza - sendo considerado um marco jurídico para novas formas de pensar, interpretar e se relacionar com a natureza presentes, ao menos, no texto legal. O Direito é influenciado por fatores históricos, sociais, políticos e econômicos - os quais, embasados em uma construção de anos por uma perspectiva histórica, permitem a ascensão ou desmonte de vozes marginalizadas ao debate político. Portanto, o entendimento da natureza como um sujeito ativo e a incorporação do bem viver, embasados em uma teoria decolonial, demonstram que o Direito pode ser mobilizado como uma ferramenta de luta para os historicamente excluídos da sociedade. Por fim, a pesquisa compreendeu que a Constituição de 2008 abriu caminhos para se desenhar visões plurais, inspiradas na cosmovisão indígena, que oferece um direcionamento para a solução da crise ambiental.

Referências

ACOSTA, Alberto. **Entrevista com Alberto Acosta, em homenagem aos 10 anos da Constituição Equatoriana de Monte Cristi**. Entrevistador: Lilian Balmant Emerique e Ilana Aló Cardoso Ribeiro. Teoria Jurídica Contemporânea, Rio de Janeiro, seção extra, p. 194-201, julho-dezembro de 2018.

ACOSTA, Alberto. **O Bem Viver. Uma oportunidade para imaginar outros mundos**. São Paulo: Editora Elefante, 2016. caps 4, 5, 6 e 8..

AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie C.; DANTAS, Fernando Antônio de C.; GOMES, Lilian C B. **O constitucionalismo democrático latino-americano em debate**. Belo Horizonte/MG: Grupo Autêntica, 2017.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 7ª edição.

BREDA, Tadeu. **O Equador é verde: Rafael Correa e o paradigma do desenvolvimento.** São Paulo: Editora Elefante, 2011.

CASTRO, Luis Alberto Tuaza. **Runakunaka ashka shaikushka shinami**

rikurinkuna, ña mana tandanakunata munankunachu: las crisis de movimiento indígena ecuatoriano. Quito: Flacso, 2011.

CLAVERO, Bartolomé. **Geografía jurídica de América Latina: pueblos indígenas entre constituciones mestizas**. 1ª ed. México: Siglo XXI, 2008.

EQUADOR. Constituição de 2008. **Constitución de la República del Ecuador**: Constituinte do Equador, 2008.

ESCRIVÃO FILHO, Antonio; SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. **Para um debate técnico-constitucional e político sobre os direitos humanos**. Belo Horizonte/MG: Editora D'Plácido, 2016.

GUDYNAS, Eduardo. **Derechos de la Naturaleza: Ética biocéntrica y políticas ambientales.** Lima: PDTG, 2014.

LANGOSKI, Deisemara Turatti; BRAUN, Helenice da Aparecida Dambrós. **Novo constitucionalismo latino-americano: o pluralismo jurídico e a perspectiva intercultural dos direitos humanos**. BAEZ, Narciso Leandro Xavier et al.(coords). Mecanismos de efetividade dos direitos fundamentais. Florianópolis: CONPEDI, 2014.

PACHECO, María Isabel. **La propiedad de los pueblos originarios: naturaleza y regulación, a posteriori de la Reforma Constitucional de 1994 y de la Reforma del Código Civil y Comercial de La Nación del año 2014**. 1ª ed. Salta: Crivelli Editores, 2018.

QUIJANO, Aníbal 1997. **Colonialidad del poder, cultura y conocimiento en América Latina em *Anuario Mariateguiano***. (Lima: Amauta). Vol. IX, Nº 9.

SVAMPA, Maristella. **Las fronteras del neoextractivismo en América Latina: conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias.** Ecuador: Calas, 2019.

WOLKMER, Antonio Carlos; WOLKMER, Maria de Fatima S. **Repensando a natureza e o meio ambiente na teoria constitucional da América Latina**. Novos Estudos Jurídicos, Itajaí (SC), v. 19, n. 3, p. 994-1013, 2014.

ZAFFARONI, Euggenio Raúl. **La Pachamama y el humano**. Buenos Aires: Colihue, 2012.

IMPACTOS ECOLÓGICOS E SOCIOAMBIENTAIS DAS USINAS EÓLICAS NA REGIÃO DO SEMIÁRIDO DA BAHIA: RISCOS E DEMANDAS PARA UMA TRANSIÇÃO JUSTA

Renata Gomes da Silva

Resumo:

Este artigo analisa os impactos ecológicos e socioambientais da expansão das usinas eólicas no semiárido da Bahia, destacando riscos e desafios para a construção de uma transição justa no Brasil. A partir da revisão de documentos oficiais, literatura acadêmica e documentos políticos sistematizados por movimentos populares, demonstra-se que, embora a matriz elétrica brasileira seja majoritariamente renovável há algum tempo, a rápida expansão da energia eólica tem gerado conflitos territoriais, violações de direitos de povos e comunidades tradicionais e degradação ambiental. No plano internacional, o conceito de transição justa vai se consolidando a partir do Acordo de Paris, mas vai ganhando novos contornos com a prática e a ampliação do conceito em legislações locais, indo além da adaptação da força de trabalho. Na seara nacional, tem-se ampliado o debate para a incorporação da proteção de territórios afetados por empreendimentos de energia limpa. No entanto, no semiárido baiano predominam modelos centralizados, com forte presença de capital estrangeiro, licenciamento ambiental simplificado e pouca participação social. Os movimentos populares denunciam expulsões, grilagem, perda de acesso a recursos naturais, impacto sobre práticas tradicionais e ausência de salvaguardas socioambientais. Ao mesmo tempo, reivindicam modelos descentralizados, comunitários e regulatórios mais robustos que garantam direitos territoriais e evitem a formação de novas zonas de sacrifício. Conclui-se que a resistência e as demandas da sociedade civil organizada têm potencial para ampliar o debate a respeito da transição justa no país, incorporando mecanismos de consulta, participação, proteção socioambiental e repartição equitativa de benefícios, considerando as especificidades das regiões atingidas.

Palavras-chave: Transição energética; Transição justa; Movimentos populares; Povos e comunidades tradicionais; Energia eólica.

Introdução

As mudanças climáticas têm exigido esforços na direção de uma transição para uma economia com menos emissão de gases de efeito estufa (GEE) em todo o mundo. No entanto, esse processo ocorre, muitas vezes, sem a devida consideração pelos impactos ecológicos e socioambientais, especialmente no Sul Global. Entre as principais consequências danosas[1] estão: o deslocamento de povos e comunidades tradicionais[2] com a expropriação da terra e a exploração de recursos naturais (como a luz do sol e o vento), a poluição e degradação dos ecossistemas gerados pela extração, produção, transporte e descarte da cadeia de suprimentos da energia renovável, especialmente mineração, e a criação de dependências econômicas destrutivas de extração primária.

Todos esses impactos geram ações da sociedade civil organizada em movimentos populares que reivindicam uma transição justa que os inclua e que preserve direitos e o meio ambiente de maneira ampla.

Emissões de GEE e produção de energia no Brasil

No Brasil, a Energia é o setor responsável pela terceira maior emissão total de gases de efeito estufa, tendo representado 20,5% em 2022, sendo antecedido pelo Setor Uso da Terra, Mudança do Uso da Terra e Florestas (LULUCF) responsável por 39,5% das emissões totais e o setor Agropecuária responsável por 30,5% das emissões totais.[3] No entanto, a categoria que tem maior peso dentro de Energia é o transporte, que representa 52% das emissões totais do setor. [4]

A produção de energia elétrica no Brasil se dá, em sua maioria, a partir de fontes renováveis: 89% da Oferta Interna de Energia Elétrica em 2023 teve origem nessas fontes, considerando também as importações. Em 2024, a Oferta Interna de Energia Elétrica teve como fonte hidrelétricas (58,9%) e usinas eólicas (13,2%).[5] A maior parte da energia produzida no país tem poucas emissões de gases de efeito estufa, o que não significa que não traga impactos ecológicos e socioambientais, tanto para sua construção como para os territórios em que estão funcionando.

O Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) surgiu a partir das reivindicações das populações atingidas pelo sistema de geração, distribui-

1 KRAMARZ; PARK; CRAIG, 2021.

2 Povos e comunidades tradicionais, segundo a definição da legislação brasileira, incluem todos os grupos culturalmente diferenciados que usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução, e essa característica faz com que sejam mais afetados pelos danos ecológicos. Além disso, vários ainda não tiveram a posse de suas terras regularizada e estão passando por processos de expropriações diretas ou indiretas.

3 BRASIL. MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO, 2024.

4 BRASIL. MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO, 2024.

5 BRASIL. EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA, 2025.

ção e venda de energia elétrica, e inicialmente se relacionou à construção de hidrelétricas nos anos 1980, tendo posteriormente se tornado uma organização nacional.[6] Portanto, os impactos das energias renováveis já são uma questão debatida no Brasil há décadas e que recebe críticas e enfrentamentos por parte de movimentos populares que reclamam sobre a necessidade de que a água e a energia não sejam encaradas simplesmente como mercadorias, ou seja, não estejam apenas em função do mercado, por sua importância para as pessoas e comunidades.

Mais recentemente, foram as usinas eólicas que se expandiram rapidamente, sobretudo no Nordeste, que atualmente concentra 92,5% da capacidade instalada dessa fonte no país.[7] A oferta de energia eólica em 2023 foi 8 vezes maior do que em 2013.[8] Nesse contexto, a Bahia é o estado da federação que mais produziu energia eólica em 2024: 36.520 GWh. [9]

Transição justa: âmbito internacional

Há uma disputa a respeito do termo 'transição justa'. Em âmbito internacional, o termo é utilizado no preâmbulo do Acordo de Paris (2015), tratado ratificado pelo Brasil, especialmente ligado à preocupação quanto à necessidade de criação de empregos 'verdes' e readaptação dos trabalhadores, mas dentro da perspectiva das prioridades de desenvolvimento nacionalmente definidas. Nesse mesmo sentido, foi criado o documento da Organização Internacional do Trabalho (OIT) "*Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all*" (2015).

No âmbito da Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) 24 (COP24), foi criada a "Declaração da Silésia sobre Solidariedade e Transição Justa" (2018) que tem foco na transição de empregos, mas também fala em cidades e regiões que serão afetadas na transição. As COPs 26 e 27 trazem pela primeira vez a referência à transição justa sem estar ligada à força de trabalho, se preocupando também com as pessoas mais pobres e vulneráveis.[10] O documento da COP 26 trata de fluxos financeiros para um desenvolvimento econômico com baixa emissão de GEE, mencionando também o combate à pobreza e o suporte aos países em desenvolvimento.

O Pacto Ecológico Europeu (2019) traz preocupações além dos trabalhadores, incluindo a preocupação com as áreas mais atingidas pela transição e a necessidade de que a transição se dê de forma equitativa e inclusiva, mas em geral as áreas consideradas atingidas são aquelas que tem uma dependência econômica de atividades com alta emissão de GEE, nesse sentido,

6 MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGEM, [s.d.].
7 BRASIL. EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA, 2024.
8 BRASIL. EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA, 2025b.
9 BRASIL. EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA, 2025a.
10 JOHANSSON, 2023, p. 240.

também a Lei Europeia do Clima, o Mecanismo de Transição Justa da União Europeia e o Fundo de Transição Justa.

O "*Sharm el-Sheikh Implementation Plan*" (2022) incluiu a proteção social para mitigar os impactos potenciais associados à transição. O documento que teve a assinatura de importantes Estados e da União Europeia "*Supporting the conditions for a just transition internationally"* (2021) menciona igualdade de gênero, igualdade racial, a proteção dos direitos dos povos indígenas e das pessoas com deficiência.

Neste ano, a carta conjunta "*All hands on deck for the just and equitable energy transition"* (2025) apoiada por alguns Estados e pela União Europeia tratou da criação de um Fórum Global de Transições Energéticas, especialmente para financiar esse processo na África, na América Latina e nos países do Sudeste Asiático e do Pacífico, destacando a necessidade de que esse processo seja equitativo.

A transição justa pode ser vista como um princípio orientador não vinculativo do Acordo de Paris, princípio não jurídico, ou como um princípio de direito emergente por sua presença no preâmbulo do Acordo, mas também, especialmente, pela sua prática, que direciona o comportamento dos destinatários[11], tendo sido adotado também nas normas internas de alguns Estado, destacando as funções política e interpretativa do princípio da transição justa.

Transição justa: âmbito nacional

Assim como em âmbito internacional, há diferentes entendimentos no Brasil sobre o sentido e alcance do conceito de transição justa. Ele aparece na lei nº 14.299/2022, especialmente vinculado a compensações na região de Santa Catarina que produz carvão mineral. No entanto, a lei trata de contratar a produção do Complexo Termelétrico, que é justamente o que deveria ser descontinuado progressivamente. Menciona que haverá o provável encerramento em 2040, mas não especifica como será esse processo, deixando tudo para uma futura regulamentação, ou seja, apesar de tratar de um Programa de Transição Energética Justa, ele foca mais em garantir os ganhos do setor carbonífero sem estabelecer uma estratégia sustentável de abandono da exploração da atividade poluidora.

Mais recentemente foi criado por uma Portaria da Secretaria Geral da Presidência da República nº 165/2023 uma mesa de diálogo chamada "Energia Renovável: direitos e impactos", que tem como um dos seus objetivos construir um espaço dialógico entre o Governo Federal e a sociedade civil sobre os conflitos e impactos ambientais, sociais, econômicos das comunidades e territórios onde se instalam os empreendimentos ligados à cadeia de produção energética renovável.

11 JOHANSSON, 2023.

No âmbito da transição energética justa, o Conselho Nacional de Política Energética criou por meio da Resolução nº 5 de 2024: a Política Nacional de Transição Energética - PNTE, o Plano Nacional de Transição Energética - Plante e o Fórum Nacional de Transição Energética - Fonte.

A PNTE traz a seguinte definição de Transição Energética Justa e Inclusiva:

> transição energética comprometida com a promoção da equidade e da participação social, minimizando impactos negativos para as comunidades, trabalhadores, empresas e segmentos sociais vulneráveis às transformações no sistema energético, maximizando as oportunidades de desenvolvimento socioeconômico, de aumento de competitividade do setor produtivo e de combate às desigualdades e à pobreza, nos níveis internacional, regional e local.

A Política traz ainda a preocupação com a redução da pobreza e da desigualdade energética.

O Subcomitê-Executivo (SUBEX) no âmbito do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM) por meio da Resolução nº 04 de 2025 criou o Grupo de Trabalho sobre Transição Justa e Impactos Socioeconômicos e Ambientais da Transição (populações vulneráveis, emprego e renda, e outros).

De forma geral, até mesmo pela posição do Brasil no Sul Global, os conceitos de transição justa e de transição energética justa são mais amplos que apenas a adaptação da força de trabalho, incluindo explicitamente os impactos da implantação de empreendimentos de energia renovável no país, reconhecendo não apenas o declínio de regiões com atividade econômicas com emissões mais intensas de Gases de Efeito Estufa, mas também compreendendo os limites e impactos nas regiões que vão passar a produzir, por exemplo, energia com menos emissões, mas com outras consequências econômicas, ambientais e sociais.

Impactos ecológicos e socioambientais

Esse crescimento acelerado da produção da energia eólica no país tem ocorrido com o desrespeito a muitos direitos das comunidades afetadas, além de desconsiderar suas necessidades energéticas e gerar impactos ambientais significativos.

Um dos problemas enfrentados diz respeito ao descumprimento da Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, ratificada pelo Brasil, que estabelece o direito dos povos indígenas e tribais de serem consultados sobre empreendimentos que afetem seus territórios: o direito à consulta livre, prévia, informada, culturalmente adequada e de boa fé.

Conforme a Corte Interamericana já decidiu no caso Saramaka *versus*

Suriname (2007)[12], povos tradicionais se assemelham aos indígenas por terem características sociais econômicas, culturais e tradicionais diferentes da comunidade nacional e ter relações ancestrais com seus territórios, o que exige o respeito à consulta. No Brasil, o Decreto nº 6.040/2007 instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

Um dos problemas identificados é relacionado à Resolução Conama nº 462/2014 que permitiu que muitas usinas eólicas fossem licenciadas de forma simplificada, sem uma avaliação rigorosa de seus impactos.

Alguns dos impactos que já foram constatados e denunciados na Bahia são: o arrendamento ilegal de terras em processo de reconhecimento de comunidades quilombolas e ampliação da falta de água em Caetité[13], perda de vegetação e grilagem de terras em Sento Sé, que ainda enfrenta casos de comunidades próximas ao parque eólico sem acesso à energia[14], a implantação de usinas desrespeitando o direito de participação das comunidades tradicionais de fundo e fecho de pasto e o *habitat* da arara-azul-de-lear em risco de extinção em Canudos[15], os impactos nas paisagens em Morro do Chapéu sem a participação da população[16], a regularização fundiária das áreas de fundo e fecho de pasto sendo feitas pelas empresas, conforme a Instrução Normativa nº1/2020 da Coordenação de Desenvolvimento Agrário do Estado da Bahia e os problemas gerados por esse modelo, em Brotas de Macaúbas[17].

Nesse processo, grande parte das empresas que atua na Bahia são empresas estrangeiras como a Enel, empresa italiana que sozinha ou em parceria tem a concessão de mais de 100 usinas eólicas na Bahia[18] e a Iberdrola, empresa espanhola que com outras empresas, tem a concessão de mais de 30 usinas na Bahia[19].

O modelo atual é predominantemente baseado em empresas com capital total ou parcial estrangeiras: são 420 usinas controladas por empresas com alguma parcela de capital externo, o que corresponde a 72,79% dos projetos outorgados na Bahia, predominando França e Itália.[20]

Dessa forma temos consumidores brasileiros custeando empresas eu-

12 "Therefore, they are asserting their rights as alleged tribal peoples, that is, not indigenous to the region, but that share similar characteristics with indigenous peoples, such as having social, cultural and economic traditions different from other sections of the national community, identifying themselves with their ancestral territories, and regulating themselves, at least partially, by their own norms, customs, and traditions." CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2007.

13 GORAYEB, 2019.

14 PACHECO; SANTOS, 2013

15 BRASIL. FIOCRUZ FASE, 2023.

16 RÊGO; LACERDA; CARVALHO, 2024.

17 RIBEIRO; ARAUJO; OLIVEIRA; GERMANI, 2018.

18 RIBEIRO; ARAUJO; OLIVEIRA; GERMANI, 2018.

19 RIBEIRO; ARAUJO; OLIVEIRA; GERMANI, 2018.

20 PEREIRA, 2024.

ropeias, em sua maioria, em empreendimentos muitas vezes centralizados e que tem impactos cumulativos, num modelo que impõe apenas ônus para as comunidades atingidas, enquanto parte dos ganhos nem mesmo se estabelece no país.

Resistência e demandas

Todos esses impactos identificados têm sido monitorados e criticados por movimentos populares. Conforme já mencionado, existia o Movimento de Atingidos por Barragens desde 1991 e, mais recentemente, em 2023, foi criado o Movimento de Atingidos pelas Renováveis (MAR), que realizou seu primeiro encontro nacional em 2025.

Esse movimento criou um manifesto denunciando a expulsão das pessoas dos territórios, a perda de patrimônios paisagístico, arqueológico, cultural e natural, não cumprimento dos princípios da prevenção, precaução e participação com consultas livres e esclarecidas nos termos da Convenção nº 169 da OIT, falta de planejamento territorial inclusivo com reconhecimento de territórios tradicionais, ameaças ao modo de vida dos territórios e à soberania alimentar, conflitos nos territórios, perda do acesso a estradas, barulhos das torres e subestações e outros danos à saúde, perda da condição de segurado especial e degradação ambiental com apropriação da água, contaminação, concentração de terras, exploração de minérios, alterações na flora e fauna.[21]

Os movimentos populares têm se mobilizado para reivindicar salvaguardas que garantam os direitos das comunidades afetadas. Entre as principais demandas estão: o desenvolvimento de projetos descentralizados, comunitários e autogestionados; a preservação dos modos de vida; a criação de áreas de exclusão como rotas de aves migratórias e locais com ocorrência de espécies ameaçadas de extinção; a garantia de que as comunidades do entorno tenham acesso à energia gratuita ou com tarifa social; a criação de mecanismos para caracterização dos casos de violências contra as mulheres, abuso ou exploração sexual de meninas e meninos; a utilização da cartografia social na avaliação socioeconômica dos empreendimentos; o dever das empresas pela mitigação e reparação dos danos; a implementação de proteções contratuais; a escolha de locais adequados, priorizando áreas degradadas, para a instalação das usinas; a realização de estudos de impacto cumulativo[22] dos empreendimentos[23], a imposição de um distanciamento mínimo dos empreendimento, assegurado o recuo de pelo menos dois quilômetros (km); o "atendimento à função social da terra, com prioridade do seu uso

21 MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR RENOVÁVEIS, 2023.

22 A consideração pelo impacto de todo o empreendimento e não cada turbina isoladamente.

23 ACTIONAID *et. al.,* 2024.

para a conservação da biodiversidade e a produção de alimentos"[24]; assegurar que as comunidades não sejam sacrificadas pela transição energética[25]; o respeito à cultura alimentar local; "uma transição energética justa e popular que considere processos politicamente democráticos, economicamente solidários, culturalmente dialógicos e ecologicamente sustentáveis"[26]; a proteção efetiva para os defensores da natureza e dos direitos humanos.

A reivindicação de alguns movimentos sociais também destaca a importância de que esses empreendimentos sejam realizados em outros modelos, que não sejam apenas grandes usinas, com alto impacto e geração de dividendos para as empresas estrangeiras com a exploração de um bem comum, deixando apenas os danos no território baiano. A preocupação em evitar a criação de zonas de sacrifício ligadas à produção de energias renováveis é uma das preocupações dos movimentos organizados.[27] Também há uma constatação de que atualmente os projetos de financiamento não tem se atentado aos impactos socioambientais dos empreendimentos[28].

Os critérios para a exploração da energia eólica nos territórios devem envolver a consideração pelo uso atual da terra e a conservação ambiental existente[29] e sustentadas pelas comunidades locais, que por seus modos de vida tem uma relação mais equilibrada e menos predatória com a natureza. A utilização desses territórios de uma forma mais adequada por essas comunidades não pode ser visto como argumento para impor a implantação desses empreendimentos nessas localidades, mas sim o exato oposto.

Esses movimentos têm destacado a importância de se pensar em um modelo mais descentralizado para atender as demandas locais, com controle social e com menos impactos.

Considerações finais

O contexto de redução da emissão de gases de efeito estufa tem intensificado a produção de energia eólica no Brasil. Esse processo não está imune a impactos ecológicos e socioambientais de diversas naturezas.

Nesse contexto, a transição justa para uma economia com baixa emissão de gases de efeito estufa deve ser realizada considerando também as necessidades das comunidades atingidas por empreendimentos, bem como os impactos que eles geram.

No contexto internacional, muitos documentos têm trazido diferentes

24 ACTIONAID *et. al.,* 2024.
25 ASSOCIAÇÃO PARA DESENVOLVIMENTO LOCAL CO-PRODUZIDO *et al*, 2024.
26 MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR RENOVÁVEIS, 2023.
27 PACTO ECOSOCIAL E INTERCULTURAL DEL SUR, 2023.
28 ASSOCIAÇÃO PARA DESENVOLVIMENTO LOCAL CO-PRODUZIDO *et al.*, 2024.
29 ACTIONAID *et. al.*, 2024.

perspectivas a respeito do conceito de transição justa. No entanto, a tendência tem sido ampliar o sentido, incorporando além da adaptação da força de trabalho, o apoio às comunidades e países e consideração pelas áreas atingidas de qualquer maneira por essa transição.

Na legislação brasileira, o entendimento tem sido mais amplo, considerando os impactos que empreendimentos que fazem parte da transição sejam justos, respeitando os direitos das comunidades e não sobrecarregando os recursos naturais.

Apesar da produção de energia elétrica já ser há muitos anos no país predominante oriunda de fontes renováveis, mais recentemente aumentou o investimento e a produção de energia em usinas eólicas, que se concentram no nordeste brasileiro. Essas usinas têm trazido grandes impactos negativos para as comunidades das localidades em que são instaladas, muitas vezes sem consideração por distâncias mínimas das populações, proteções contratuais contra cláusulas abusivas, a expulsão e perda do controle de terras de comunidades tradicionais, que são justamente quem preserva os ecossistemas com mais eficiência.

Mas esse processo encontra resistência e reivindicações que incluem maior participação popular no desenho da transição energética no país. Esses movimentos sociais destacam a importância de considerar um modelo mais descentralizado para atender às necessidades locais - incluindo as necessidades energéticas - com controle comunitário e impactos reduzidos, considerando também que os principais financiadores desses projetos são os consumidores brasileiros.

Referências

ACTIONAID *et al. Salvaguardas socioambientais para energia renovável*. Jan. 2024. Disponível em: <https://nordestepotencia.org.br/wp-content/uploads/ 2024/01/Salvaguardas-para-renovaveis.pdf>. Acesso em jul/25.

ASSOCIAÇÃO PARA DESENVOLVIMENTO LOCAL CO-PRODUZIDO *et al*. Documento final *Seminário Transição ou transação energética? Agenda internacional, financiamento e repercussões*. Fortaleza, abr/2024. Disponível em <https://jubileusul.org.br/destaques/ seminario-transicao- ou-transacao-energetica-documento- final -alerta-para- impactos-das-eolicas> Acesso em jul/25.

BRASIL. EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA - EPE. *Balanço Energético Nacional:* Ano-base 2023. Brasília: EPE, 2024.

BRASIL. EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA - EPE. *Balanço Energético Nacional:* Ano-base 2024. Brasília: EPE, 2025a.

BRASIL. EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA - EPE. Caderno: *Minerais críticos e estratégicos para a transição energética.* Brasília: EPE, 2025b.

BRASIL. FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ; FASE SOLIDARIEDADE E EDUCAÇÃO *Mapa de Conflitos Envolvendo Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz/FASE, 2023. Disponível em: <https://mapadeconflitos.ensp.fio-

cruz.br/conflito/ comunidades-tradicionais- de-fundo-e- fecho-de-pasto- lutam-contra- instalacao-de-complexo-eolico/>. Acesso em jun/25.

BRASIL. MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO. *Relatório do Inventário Nacional das Emissões Antrópicas por Fontes e das Remoções por Sumidouros de Gases de Efeito Estufa do Brasil:* Primeiro Relatório Bienal de Transparência à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Brasília, 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso do Povo Saramaka vs. Suriname.* Sentença de 28 de novembro de 2007 (Exceções preliminares, mérito, reparações e custas). San José, Costa Rica, 2007.

JOHANSSON, Vilja. Just Transition as an evolving concept in international climate law. *In Journal of Environmental Law*, v. 35, p. 229-249, 2023.

KRAMARZ, Teresa; PARK, Susan; CRAIG, Johnson Governing the Dark Side of Renewable Energy: A Typology of Global Displacements. *In Energy Research & Social Science*, v. 74, 2021.

MOURA, Joana Tereza Vaz de; PEREIRA, Lorena Izá; VITAL, Mirim Moura; LUSTOSA, Monalisa. Engajamento, mobilização social e resistência na luta pelo controle do território: a criação do Movimento dos Atingidos pelas Renováveis (MAR) no nordeste brasileiro. *In 14º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*. Salvador, 2024.

MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGEM. *Quem somos.* Disponível em: <https://mab.org.br/quem-somos/> [s.l.: s.n., s.d.]. Acesso em jul/25.

MOVIMENTO DOS ATINGIDOS PELAS RENOVÁVEIS. *Manifesto do MAR,* 2023. Disponível em: <https://www.instagram.com/p/C0u-g09MvA1/>. Acesso em set/25.

PACHECO, Clécia Simone Gonçalves Rosa; SANTOS, Reinaldo Pacheco dos. Parques Eólicos e Transformações Espaciais: uma Análise dos Impactos Socioambientais na Região de Sento Sé/BA *In Revista Brasileira De Geografia Física*, *5*(5), p. 1243-1258, 2013.

PACTO ECOSOCIAL E INTERCULTURAL DEL SUR. *Manifesto dos Povos do Sul:* Por uma Transição Energética Justa e Popular Pacto Ecosocial e Intercultural do Sul*,* 2023. Disponível em: <https://pactoecosocialdelsur.com/manifesto- dos-povos-do-sul-por-uma- transicao-energetica- justa-e-popular/> Acesso em jul/25.

PEREIRA, Lorena Izá. Quem controla o vento? Uma análise da territorialização das empresas de energia eólica no estado da Bahia, Brasil. *In Geografia*, Rio Claro-SP, v. 49, n. 1, p. 525-550, 2024.

RÊGO, Geovana Freitas Paim; LACERDA, Luciana Silveira; CARVALHO, Hermilino Danilo Santana de. Análise sobre a relação entre parques eólicos e geoparque na Chapada Diamantina-BA: Ponto de reflexão para outros *In William Morris Davis - Revista De Geomorfologia*, *5*(2), 2024, p. 285-298.

RIBEIRO, C. S.; ARAUJO, C. S. ; OLIVEIRA, G. G. ; GERMANI, G. I. Aspectos econômicos e jurídicos que cercam a relação de camponeses com empresas exploradoras de energia eólica no município de Brotas de Macaúbas, Bahia. *In Nexos Econômicos*, v. 12, p. 31-55, 2018.

TRALDI, Mariana. Impactos socioeconômicos e territoriais da implantação de parques eólicos nos municípios de Caetité (BA) e João Câmara (RN). Observatório da Energia Eólica, UFC, 2019. In GORAYEB, Adryane. *Impactos Socioambientais da implantação dos parques de energia eólica no Brasil.* Fortaleza, Edições UFC, 2019.

MECANISMOS DE RESISTÊNCIA DOS POVOS TRADICIONAIS DIANTE DAS INVESTIDAS DO CAPITAL: A FLEXIBILIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL ATRAVÉS DA DUPLA AFETAÇÃO

Daniel Diniz Gonçalves

Mestre em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto. Doutorando em Direito pela Universidade Federal de Goiás. Procurador Federal

Maria Cristina Vidotte Blanco Tárrega

Mestre e Doutora em Direito pela PUC-SP. Professora titular dos Programas de Pós-Graduação em Direito Agrário da UFG e em Direitos Coletivos e Cidadania da Universidade de Ribeirão Preto. Advogada, pesquisadora e extensionista

Resumo:

O objetivo deste estudo é analisar se a dupla afetação de terras públicas para Unidades de Conservação e para a proteção de territórios e populações tradicionais encontra respaldo fático na experiência social e jurídico na legislação brasileira. O tema se justifica pela atual emergência ambiental vivida pelas sociedades, decorrente do sistema produtivo de matriz capitalista, baseada em uma demanda sem fim e exploração extenuante da natureza. Para tanto, a pesquisa trabalha a construção judicial da teoria da dupla afetação, o que se materializa em uma leitura crítica da lei 9.985/2000, da Constituição Brasileira, artigos 215, 216, 225 e 231 e art. 68, ADCT, da convenção 169, OIT, e da PET 3.388/STF. Os resultados parciais evidenciaram que: a) as Unidades de Conservação são importantes para a proteção da biodiversidade e sustentabilidade; b) elas também têm potencial para proteção dos direitos étnicos das comunidades tradicionais, na medida em que protegem o ambiente biofísico do qual essas populações são dependentes; c) as comunidades tradicionais e as Unidades de Conservação efetivamente sofrem pressões do mercado, d) o instituto da dupla afetação pode se apresentar como um instrumento de resistência da proteção ambiental e dos direitos étnicos tradicionais às investidas do capital, devido ao regime jurídico administrativo-ambiental das Unidades de Conservação de proteção Integral. Em considerações finais, apresenta-se a necessidade de estudar o pacto de convivência que se estabelecerá entre Estado e populações tradicionais, para que o

instituto não se convole em prática de dominação/tutela estatal dos direitos tradicionais.

Palavras-chave: Conflitos socioambientais; Dupla afetação; Direitos étnicos; Unidades de conservação; Comunidades tradicionais.

Introdução

A crise ambiental, acentuada especialmente com a rápida industrialização mundial da década de 70, pressionou o uso de recursos naturais em um nível superior ao da capacidade regenerativa dos ciclos naturais.

Essa pressão e demanda constantes do processo produtivo capitalista não podem ser sustentadas indefinidamente, de maneira que, se a sociedade deseja evitar graves e irreversíveis desiquilíbrios ao meio ambiente, o modo hegemônico de produzir deve ser refreado e repensado.

Em busca de novos repositórios de matéria-prima, o capitalismo voltou seus olhos para os territórios tradicionais e Unidades de Conservação, legalmente colocados fora do Mercado.

Observa-se uma grande pressão do agronegócio, mineração e empreendimentos imobiliários sobre os territórios tradicionais e as Unidades de Conservação, setores marginalizados da centralidade do poder, atualmente colonizada pelo discurso economicista e mercadológico, de instrumentalização da natureza e do ser humano.

É de se ver que os interesses das populações e povos tradicionais colidem frontalmente com os interesses do mercado. Há uma notória diferença conceitual entre a propriedade privada, onde laboram o capital e o mercado, e o território tradicional, fundado na concepção de uso coletivo e convivência com a natureza.

Na mesma seara, as Unidades de Conservação, sendo terras públicas, de posse e domínio públicos, estão fora do Mercado.

Isso posto, é natural se cogitar de uma aproximação entre povos tradicionais e a Administração Pública ambiental, o que seria materializado em soluções negociadas dos conflitos socioambientais advindos da sobreposição de áreas de Unidades de Conservação e territórios tradicionais, constituindo-se uma cogestão das Unidades de Conservação, naquilo que doutrina e Jurisprudência intitularam "dupla afetação", a destinação de um mesmo espaço geográfico para servir de Unidade de Conservação e de território tradicional.

O presente estudo tem como pressuposto que os direitos étnicos dos povos tradicionais são direitos humanos, compostos por direitos socioculturais e direitos territoriais, compreendidos, respectivamente, como direitos e garantias de dignidade constitucional, estando dividido em tópicos, para melhor desenvolver o seu objeto. A eles;

O "tópico um" cuidará de oferecer um contexto dos conflitos socioambientais decorrentes da sobreposição espacial de Unidades de Conservação e territórios tradicionais, abordando suas questões sociais, históricas e legais, sob o prisma da Ecologia Política.

O "tópico dois" apresentará as balizas conceituais do instituto da "dupla afetação", com breve imersão no PET 3.388, do STF, produção pretoriana que o consagrou, posicionando-o no conflito constitucional que se estabeleceu entre o art. 42, da Lei 9.985/2000 e os artigos 215, 216, 225, 231, da CRFB/88, 69 do ADCT e convenção 169/OIT.

O "tópico três" trará a visão do instituto da dupla afetação como um mecanismo de resistência das populações tradicionais e da Administração Pública Ambiental/Estado Ambiental diante das investidas do Capital, materializadas em empreendimentos imobiliários, mineradores e agronegócio, conectando o regime jurídico administrativo das Unidades de Conservação de Proteção Integral - UCPI à defesa dos espaços ambientalmente protegidos e territórios tradicionais.

A metodologia emprega o método hipotético-dedutivo, com pesquisas documental-legislativa, documental-jurisprudencial, revisão bibliográfica e estudos de caso, de maneira indireta.

Dos conflitos socioambinetais entre populações tradicionais e o estado ambiental

A criação de Unidades de Conservação - UCs tem sido uma prática periódica no Brasil com o objetivo de assegurar a conservação da biodiversidade e a preservação de solo, relevo e hidrografia.

Todavia, a criação e implantação desses espaços ambientalmente protegidos, na ampla maioria das vezes, não efetua estudos humanísticos prévios, baseando-se, tão somente, em uma abordagem técnica das ciências naturais, que privilegia apenas o valor biofísico da área a se proteger, sonegando-se ao processo uma necessária análise das populações envolvidas e impactadas, direta e indiretamente com a criação das UCs, sobretudo das Unidades de conservação de Proteção Integral - UCPIs, considerando as alterações a serem por elas suportadas no seus respectivos modos de vida e nas dinâmicas de convivência e sobrevivência.

Essas implantações incautas de UCs dão vazão a um notável número de conflitos entre as populações locais atingidas e os órgãos ambientais gestores das UC, inaugurando-se uma era de conflitos socioambientais.

Com efeito, as populações locais, nela incluindo-se as populações de moradores e não moradores das áreas do interior das UCs, comumente possuem formas de produção que não se adequam à realidade que é trazida/imposta pela instalação de uma UC, sobretudo de UCPI, que implica em um séquito de restrições administrativas decorrentes de seu especial regime

jurídico administrativo, como a impossibilidade de uso direto dos recursos naturais (BRASIL, Lei 9.985, 2000, art. 2º, VI).

Tratando-se de comunidades e/ou populações tradicionais residentes no interior de UCPIs, observa-se que elas possuem formas de produção e reprodução socioeconômicas diferentes das consagradas pela cultura hegemônica e dependem do território em que vivem para garantir sua sobrevivência e identidade cultural (SCALCO, 2018, p. 61).

A especial maneira de se relacionar com o meio biofísico desenvolvido pelas comunidades/populações tradicionais e a legislação ambiental vigente, concebida pela centralidade jurídica hegemônica, cunham situações em que lógicas diferenciadas de acesso e uso dos recursos colidem, dando azo a diversos conflitos socioambientais. Tais conflitos explicitam as assimetrias de poder nas relações sociais, sendo que geralmente, as populações locais são desfavorecidas, atingidas e/ou excluídas dos processos em curso (SCALCO, 2018, p. 62).

A percepção e consequente revelação de que os grupos sociais de menor renda são, em geral, os que recebem os maiores ônus ambientais do desenvolvimento, trouxe à baila das discussões ambientais uma nova percepção onde os conflitos começaram a ser pensados em termos de distribuição e de justiça (ACSELRAD, 2004).

Percebe-se, assim, que a forma de estruturação da sociedade industrial capitalista é, "por natureza" e inevitavelmente, excludente e geradora de desigualdades socioambientais, impondo aos mais humildes e vulneráveis economicamente uma maior exposição ao risco de efeitos deletérios e desastres ambientais; e tais pessoas são as que menos ou nenhum benefício tiram dessa estruturação desigual capitalista que age no afã de buscar o "desenvolvimento".

Na compreensão mais ampla dos conflitos socioambientais suscitados pela presença humana dentro das UCPI, notadamente das populações e comunidades tradicionais, é preciso observar o caráter indissociável de sociedade e natureza, pois a reprodução da sociedade se constitui em um projeto social e ecológico ao mesmo tempo (ACSELRAD, 2004). Durante suas existências, as sociedades se deparam com diferentes exigências ou etapas de uso e significação dos recursos naturais, o que é um catalizador de conflitos socioambientais.

As questões ambientais inarredavelmente envolvem aspectos sociais, econômicos, políticos e culturais, da vida de uma sociedade, na medida em que implicam a adoção de diferenciadas formas de apropriação e administração dos recursos naturais, ou mesmo de matrizes produtivas, o que redunda, em última análise, em disputas (de poder) ideológicas pelo uso desses recursos naturais e pela prevalência de uma lógica particular de ver a relação entre o homem e a natureza.

Nos conflitos socioambientais, os agentes envolvidos travam relações

conflituosas de dominação e submissão, o que, evidentemente, redunda em marginalização, invisibilização e, até mesmo, extermínio dos grupos minoritários.

Martínez Alier (2007) apresenta um amplo panorama dos conflitos socioambientais, elencando vinte e quatro denominações de tipos de conflitos ecológicos distributivos: o racismo ambiental; as lutas tóxicas; o imperialismo tóxico; o intercâmbio ecologicamente desigual; conflitos judiciais contra empresas transnacionais; a dívida ecológica; a biopirataria; a degradação dos solos; plantações não são florestas; manguezais *versus* carcinicultura; a defesa dos rios; os conflitos mineiros; a contaminação transfronteiriça; os direitos locais e nacionais de pesca; os direitos igualitários aos sumidouros e aos depósitos de carbono; o espaço ambiental; os invasores ecológicos versus as pessoas dos ecossistemas; as lutas dos trabalhadores pela saúde e segurança ocupacional; a luta urbana por ar e água limpos, espaços verdes, direitos dos ciclistas e pedestres; a segurança dos consumidores e dos cidadãos; conflitos relacionados com o transporte; o ecologismo indígena; o ecofeminismo social, o feminismo ambiental e o ecologismo dos pobres (MARTÍNEZ ALIER, 2007).

O estudo dos conflitos ecológicos distributivos deve ser encarado como o estudo dos conflitos da distribuição dos produtos e funções da natureza e a distribuição das cargas de contaminação entre distintos grupos, classes e categorias de humanos (MARTÍNEZ ALIER, 2015).

Assim sendo, é de se registrar que existem conflitos entre a Administração Pública Ambiental e povos e comunidades tradicionais nas áreas de sobreposição espacial entre territórios tradicionais e UCPI; mas, também, há conflitos entre o estado e as populações tradicionais e o Mercado, em sua famigerada e incessante busca por recursos para manter uma matriz produtiva alicerçada em uma ilusória demanda infinita por bens.

Isso posto, cabe a este estudo enfrentar a questão de se a dupla afetação pode, a um só tempo, constituir-se em solução que pacifique os conflitos entre Estado e populações tradicionais e que se convole em mecanismo de resistência ao Mercado e ao Capitalismo.

Construção conceitual da dupla afetação

A remoção das comunidades ou populações tradicionais do interior das UCPI é uma providência prevista explicitamente no art. 42, da Lei 9.985/2000. O dispositivo prevê expressamente que as populações tradicionais residentes em UC nas quais sua presença permanente não seja permitida serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes, além de serem devidamente realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes.

Com efeito, essa providência escupida no art. 42, da Lei do SNUC, la-

bora sobre o paradigma da simplicidade, que dualiza, hierarquiza, amputa e reduz a realidade em geral. O paradigma da simplicidade tende a separar as diversas partes que compõe o mundo jurídico e as segmentam, dividindo sua complexa e plural realidade (GONÇALVES, TÁRREGA, 2015b, p. 112).

Assim, o citado dispositivo estabelece uma oposição entre homem e natureza, entre direitos socioculturais e territoriais das comunidades tradicionais e a preservação da natureza e, nessa oposição, posiciona os direitos tradicionais de maneira subalterna.

Cria-se uma dinâmica de domínio e submissão, onde a Administração Pública Ambiental, sob o pretexto de agir tutelando o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado de toda a sociedade, perpetra violências simbólica e factuais contra os tradicionais.

Demais disso, o artigo 42, do SNUC (BRASIL, 2000, lei 9.985) tal e como redigido, parece isolado de um contexto maior que alberga os art. 215 e 216, da CRFB/88, que consagram a proteção à sociodiversidade brasileira, art. 231, também da CRFB/88, que reconhece aos povos originários a posse permanente e usufruto exclusivo das riquezas naturais de seus territórios, todos da CRFB/88, art. 68 do ADCT, que prevê que cumpre ao Estado reconhecer a dominialidade coletiva das comunidades quilombolas (e expedir-lhe os respectivos títulos) e a convenção 169, da OIT, que reconhece os direitos étnicos e territoriais das comunidade e povos "tribais" - da qual o Brasil é signatário, para nomear apenas os principais componentes de uma malha bem mais complexa e ampla de estrutura jurídico legal.

Assim, com a finalidade de compatibilizar toda a malha legal pertinente ao tema, visando o resultado útil de pacificação social, passou-se a se desenvolver judicialmente uma doutrina, ou tese, em que a permanência das comunidades e povos tradicionais dentro das UCPIs seria permitida. Destarte, desenvolveu-se, no âmbito do STF, a tese da dupla afetação que enunciava "Há perfeita compatibilidade entre meio ambiente e terras indígenas, ainda que estas envolvam áreas de "conservação" e "preservação" ambiental. Essa compatibilidade é que autoriza a dupla afetação, sob a administração do competente órgão de defesa ambiental" (BRASIL, STF, Pet 3.388, rel. min. Ayres Britto, j. 19-3-2009, P, *DJE* de 1º-7-2010).

A dupla afetação foi pensada como um regime jurídico especial para solucionar os conflitos fundiários causados pela sobreposição de UCs e Terras Indígenas, onde os interesses dos povos indígenas acabariam se sobrepondo ao escopo das UCs, máxime no tocante ao seu zoneamento e às atividades econômicas previstas (extrativismo, pesca etc.), de maneira que caberia, no contexto da PET 3.388/STF, ao ICMBio, à FUNAI e aos povos originários que ocupam o espaço ambientalmente protegido realizar uma "cogestão" acordada.

A dupla afetação, assim, é uma construção jurídico-doutrinário-jurisprudencial que implica a criação de uma situação jurídica nova, a concepção

de uma nova destinação a um bem público, para o qual já havia uma afetação prévia, sem prejuízo dessa.

Dupla afetação enquanto mecanismo de resistência

Muitos povos e comunidades tradicionais consideram a dupla afetação de terras públicas como uma solução factível aos conflitos socioambientais, nele contemplados os conflitos decorrentes de sobreposições espaciais entre UCPI e territórios tradicionais e os decorrentes da pressão do Capital sobre a própria natureza.

É, por exemplo, a opinião esboçada pelo Povo Pataxó, na Terra Indígena - TI Comexatibá. Roberta Nery da Silva (2018) registra, por entrevistas, que integrantes dos povos originários defendem que o ideal seria que existisse entre a população indígena e a gestão do PND uma "parceria pra que a gente pudesse trabalhar junto, mas eles não aceitam de jeito nenhum!" (da SILVA, 2018, p. 166). Na mesma esteira, fala sensível do cacique Jitaí registra uma percepção de que o plano é estabelecer uma composse do espaço, "conversar e não querer a mata toda", "Mas a gente quer ter parte também. Direito pra andar lá. Vamos trabalhar um fiscalizando o outro. Eles olha nós, nós olha eles. Então basta sentar pra conversar" (da SILVA, 2018, p. 166).

A dupla afetação pode ser encarada como uma maneira de resistir às pressões predatórias do mercado.

As comunidades tradicionais e as UCs, de maneira ostensiva, sofrem algum tipo de cerco, advindo de uma visão desenvolvimentista de apropriação dos recursos naturais, ou neoextrativista, como o intitula Eduardo Gudynas (2012), o que se evidencia nas constantes investidas de projetos de mineração, agronegócio ou especulação imobiliária nos espaços ambientalmente protegidos.

Rachel Scalco (2019), em sua pesquisa sobre os povos e comunidades quilombolas no estado de Minas Gerais, consigna a profunda preocupação dos tradicionais com as constantes ameaças do Capital predatório, notadamente a expansão do agronegócio, que substitui os espaços naturais, criando áreas de pastagem, planta braquiária, não permitindo mais nada possa nascer; ou, ainda, há a plantação de eucalipto, que exaurem o solo (SACLCO, 2019, p. 243).

Scalco (2019) traz à baila o conceito de "encurralamento", trabalhado por Carlos Alberto Dayrel (2019), que traduz as consequências da pressão do capital sobre as comunidades tradicionais, onde elas ficam genuinamente encurraladas, limitadas, cercadas, pelos diversos braços de empreendimentos desenvolvimentistas do Mercado, que acaba por lhes impor uma fuga do território, fazendo-os abandonar os locais de memória, do sagrado, da comunhão com a natureza, caracterizada por um especial meio simbiótico de se relacionar com o meio biofísico - o modo de viver e produzir tradicional.

Raquel Scalco (2019) salienta que essa pressão do capital sobre os povos tradicionais é intensa e constante. Pode atuar de maneira insidiosa ou aberta, nas esferas políticas Legislativa e Executiva, através de leis e decretos que fragilizam a proteção ambiental e da sociodiversidade, a bem do favorecimento de empreendimentos capitalistas.

Diante desse grave contexto de investidas do Capital sobre os territórios tradicionais e sobre as UC, as comunidades tradicionais têm a percepção de que as UCs, especialmente as de PI, limitam o desenvolvimento de diversas atividades altamente degradantes do ambiente biofísico, tanto no seu interior, quanto no seu entorno.

Assim, o regime jurídico de direito administrativo ambiental mais rigoroso das UCPI serviria de escudo contra as investidas do Capital e, no caso de sobreposição espacial da territórios tradicionais e UCPI disciplinada por uma dupla afetação, essas comunidades entendem que o lugar onde vivem se convolariam em "res extra comercium", cessando as investidas agressivas pela aquisição e transformação de suas terras.

Ao fim e ao cabo, tanto a política nacional de meio ambiente, levada a cabo pela criação de UC, quanto os territórios tradicionais, ostentam uma posição de vulnerabilidade diante do Capital predatório, que vê a natureza somente como um repositório de recursos a serem pilhados e injetados na grande matriz produtiva da economia de mercado, que se baseia em uma produção desmensurada de bens. Dessa maneira, meio ambiente e sociodiversidade, Administração Pública Ambiental e povos e comunidades tradicionais, encontram na dupla afetação um mecanismo de resistir às pressões do Mercado, eis que, quando a Lei 9.985/2000 proclama que as UCPI, no geral, são de posse e domínio públicos, a exemplo de Parques Nacionais, Reservas Biológicas e Estações Ecológicas, tais terras são infundidas das garantias legais dos bens públicos, como a impenhorabilidade, inalienabilidade (exceto por lei), imprescritibilidade, não susceptibilidade de aquisição por usucapião, dentre outras.

Conclusão e considerações finais

Por tudo o quanto se expôs, pode-se concluir que tanto as comunidades quilombolas como as UCs estão sujeitas às pressões advindas do avanço do capital, e são setores que estão marginalizados da centralidade do poder, atualmente colonizada pelo discurso economicista e mercadológico, de instrumentalização da natureza e do ser humano.

Há, atualmente, uma franca fragilização da proteção ambiental, um genuíno desmantelamento das políticas estatais ambientais, que tem na criação e gestão das UCs o seu principal instrumentos de efetivação.

Na mesma senda, os interesses das populações e povos tradicionais colidem frontalmente com os interesses do mercado. Há uma grande diferença

conceitual entre a propriedade privada, onde laboram o capital e o mercado, e o território tradicional. Com efeito, a propriedade privada decorre de uma concepção jurídica de direito individual fundado em contrato (de compra e venda), enquanto o território tradicional, no mais das vezes, é fundado na concepção de uso, e uso coletivo, utilidade para prover atendimento às necessidades do grupo e convivência com a natureza.

Contra essa cultura de apropriação coletiva e não economicista da terra, o capitalismo do Sec. XX está dirigindo toda sua indústria criativa e influência política, criando dispositivos legais e jurídicos para interditar ao acesso à terra, no que se intitulou "reformas agrárias capitalistas" (MARÉS de SOUZA FILHO, 2021).

Por isso, é consectário lógico se pensar em uma aliança entre as populações e povos tradicionais e a Administração Pública ambiental, constituindo a dupla um cenário otimizado de resistência às ameaças de degradação do meio ambiente e do estilo de vida tradicional, que, alías, no mais das vezes, estão embrionariamente ligados.

Dessa maneira, pode se sintetizar os pressupostos e conceitos da posição que enxerga a dupla afetação como solução aos conflitos socioambientais advindos da sobreposição territorial de UCs e territórios tradicionais e também dos conflitos decorrentes das pressões do Capital sobre UC e territórios tradicionais, da seguinte maneira:

a) as UCs são importantes para a proteção da biodiversidade, para garantia dos recursos naturais e para sustentar as necessidades da atual e das futuras gerações;
b) as UCs são importantes para proteção das culturas e dos meios de subsistência dos povos e comunidades tradicionais;
c) a proteção ambiental, que tem na criação e administração das UCs o seu principal instrumento de ação, mostra-se extremamente fragilizada com as investidas do Capital para reduzir o tamanho das UC ou relativizar sua disciplina legal protetiva;
d) as comunidades tradicionais também sofrem pressão dos imperativos do mercado, materializados em empreendimentos altamente deletérios ao meio ambiente oriundos do agronegócio, de mineradoras ou de empreendimentos imobiliários;
e) O regime jurídico de direito administrativo ambiental das UCPI, a teor da lei 9.985/2000, fornece importante proteção legal diante das investidas do capital, eis que, ao proclamar as UCPI como de posse e domínio públicos, tiram-nas do alcance dos empreendimentos mercantis, como mineração, agroindústria e imobiliários, com seus potenciais efeitos deletérios ao meio ambiente e ao meio de vida tradicional.

Diante de tudo o quanto se registrou nesta pesquisa, nota-se que a

criação de UCs obedece a uma lógica contra-hegemônica, pois "retira" do mercado grandes extensões de terra, o que é medida obsequiosa e, em tese, eficiente, para preservar a natureza e os direitos socioculturais e territoriais das populações tradicionais. Assim, apresenta-se como natural que esses atores sociais, estado Ambiental e povos tradicionais, perfilhassem uma aliança política que concatenasse seus interesses comuns.

Por fim, há de se consignar, em considerações finais, que a dupla afetação não encontra unanimidade entre os juristas.

O mesmo julgamento do STF, a PET 3.388, que consagrou a tese da dupla afetação, propôs dezoito e, ao final dos debates, dezenove ressalvas à presença da população tradicional indígena na UCPI[1], o que despertou mui-

1 O usufruto das riquezas do solo, dos rios e dos lagos existentes nas terras indígenas pode ser relativizado sempre que houver como dispõe o artigo 231 (parágrafo 6º, da Constituição Federal) o relevante interesse público da União na forma de Lei Complementar. 2. O usufruto dos índios não abrange o aproveitamento de recursos hídricos e potenciais energéticos, que dependerá sempre da autorização do Congresso Nacional. 3. O usufruto dos índios não abrange a pesquisa e a lavra das riquezas minerais, que dependerá sempre de autorização do Congresso Nacional, assegurando aos índios participação nos resultados da lavra, na forma da lei. 4. O usufruto dos índios não abrange a garimpagem nem a faiscação, devendo, se for o caso, ser obtida a permissão da lavra garimpeira. 5. O usufruto dos índios não se sobrepõe ao interesse da Política de Defesa Nacional. A instalação de bases, unidades e postos militares e demais intervenções militares, a expansão estratégica da malha viária, a exploração de alternativas energéticas de cunho estratégico e o resguardo das riquezas de cunho estratégico a critério dos órgãos competentes (o Ministério da Defesa, o Conselho de Defesa Nacional) serão implementados independentemente de consulta a comunidades indígenas envolvidas e à Funai. 6. A atuação das Forças Armadas da Polícia Federal na área indígena, no âmbito de suas atribuições, fica garantida e se dará independentemente de consulta a comunidades indígenas envolvidas e à Funai. 7. O usufruto dos índios não impede a instalação pela União Federal de equipamentos públicos, redes de comunicação, estradas e vias de transporte, além de construções necessárias à prestação de serviços públicos pela União, especialmente os de saúde e de educação. 8. O usufruto dos índios na área afetada por unidades de conservação fica sob a responsabilidade imediata do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. 9. O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade responderá pela administração da área de unidade de conservação, também afetada pela terra indígena, com a participação das comunidades indígenas da área, que deverão ser ouvidas, levando em conta os usos, as tradições e costumes dos indígenas, podendo, para tanto, contar com a consultoria da Funai. 10. O trânsito de visitantes e pesquisadores não índios deve ser admitido na área afetada à unidade de conservação nos horários e condições estipulados pelo Instituto Chico Mendes. 11. Deve ser admitido o ingresso, o trânsito, a permanência de não índios no restante da área da terra indígena, observadas as condições estabelecidas pela Funai. 12. O ingresso, trânsito e a permanência de não índios não pode ser objeto de cobrança de quaisquer tarifas ou quantias de qualquer natureza por parte das comunidades indígenas. 13. A cobrança de tarifas ou quantias de qualquer natureza também não poderá incidir ou ser exigida em troca da utilização das estradas, equipamentos públicos, linhas de transmissão de energia ou de quaisquer outros equipamentos e instalações colocadas a serviço do público tenham [sic] sido excluídos expressamente da homologação ou não. 14. As terras indígenas não poderão ser objeto de arrendamento ou de qualquer ato ou negócio jurídico, que restrinja o pleno exercício

tas críticas acerca de sua efetiva capacidade de pacificar socialmente e compatibilizar os direitos tradicionais com a proteção do meio ambiente e segurança nacional. Veja-se:

Foi registrado pelo Observatório da Justiça Brasileira/UFRJ/Direito (2012) que a decisão do STF teve a ambição de resolver controvérsias profundas, a partir de apenas um julgado, estabelecendo um amplo consenso sobre a questão indígena, consenso esse que pretende alcançar todas as demandas posteriores. Neste particular, especial menção merece a condicionante 17, que teve por objetivo, além de decidir acerca da demarcação, construir um verdadeiro marco teórico, ou seja, "não se adstringiu em decidir a controvérsia em questão, mas em resolver a priori os dissensos futuros" (Observatório da Justiça Brasileira/UFRJ/Direito, 2012, p. 27).

Na sequência, as condicionantes 6, 9 e 19 propõe-se a fazer das terras indígenas áreas abertas e subordináveis às Forças Armadas e à Polícia Federal, assim como a entes federativos e outros órgãos públicos e a fazer dos recursos ambientais presentes nas terras indígenas objeto de gestão do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBIO, submetendo os usos indígenas desses recursos ao poder do Estado. Essas condicionantes realizam a construção de um consenso político na sociedade em torno da ideia da abertura das terras indígenas ao controle do Estado, aos órgãos de exercício da sua violência legítima, assim como dos órgãos oficiais de gestão do ambiente, "deixando claro que o sentido de "proteção integral" das terras indígenas é redutível, hierarquicamente, ao seu uso conservacionista" (SILVA, 2018, p. 8).

O que se operou na decisão foi a reafirmação da soberania do Estado, entendida como "poder policial e de controle sobre as terras indígenas"[2] (SILVA, 2018, p. 8), corroborando o papel das forças militares, policiais e fiscalizadoras no interior das terras indígenas, interditando as possibilidades de dedução do conflito em outras esferas - conflito esse eminentemente político-cultural, por intermédio da roupagem técnico jurídica que a questão assumiu neste episódio.

---

do usufruto e da posse direta pela comunidade indígena. 15. É vedada, nas terras indígenas, qualquer pessoa estranha aos grupos tribais ou comunidades indígenas a prática da caça, pesca ou coleta de frutas, assim como de atividade agropecuária extrativa. 16. As terras sob ocupação e posse dos grupos e comunidades indígenas, o usufruto exclusivo das riquezas naturais e das utilidades existentes nas terras ocupadas, observado o disposto no artigo 49, XVI, e 231, parágrafo 3º, da Constituição da República, bem como a renda indígena, gozam de plena imunidade tributária, não cabendo a cobrança de quaisquer impostos taxas ou contribuições sobre uns e outros. 17. É vedada a ampliação da terra indígena já demarcada. 18. Os direitos dos índios relacionados às suas terras são imprescritíveis e estas são inalienáveis e indisponíveis. 19. É assegurada a efetiva participação dos entes federativos em todas as etapas do processo de demarcação.

2 SILVA, Cristhian Teófilo da. A Homologação da Terra Indígena Raposa/Serra Do Sol e seus Efeitos: Uma Análise Performativa das 19 Condicionantes Do STF. Revista Brasileira De Ciências Sociais - VOL. 33 N° 98, 2018, p. 8.

Na sequência, as condicionantes 10, 11, 12, 13 e 15, que mencionam o direito de ir e vir nas terras indígenas, tiveram o condão de apenas normalizar a permanência de representantes do Estado em seu interior, servindo-se, para tanto, de encriptação do poder, eis que falam sobre observância de regras antecipadamente definidas pelos órgãos militares, policiais e públicos, em detrimento das regras e práticas de controle exercidas ou estabelecidas pelos indígenas ou pela Funai diante do trânsito de terceiros.

Em arremate, percebe-se que o discurso técnico-jurídico da PET 3.388/STF acaba por reiterar a prática hegemônica de considerar as terras indígenas como bens da União, promovendo-se uma subversão do que deveria ser a função primordial das terras indígenas, áreas de proteção da reprodução física e cultural dos índios, sujeitando-a a uma hierarquização, "para fins de administração e exploração econômica, essas finalidades por intermédio de instituições estatais não indígenas, que passam a ter prioridade ou precedência para gozá-las, a exemplo de corporações ou outros agentes econômicos" (SILVA, 2018, p. 9).

Referências

ACSELRAD, Henri (organizador). **Conflitos Ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, Fundação Heinrich Boll, 2004.

BRASIL. **Constituição da República**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

BRASIL. Lei 9.985, de 18 de julho de 2000. **Institui o SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Popular - AP - **Pet 3.388,** rel. min. Ayres Britto, j. 19-3-2009, P, *DJE* de 1º-7-2010.

DAYRELL, Carlos Alberto. "**De nativos e de caboclos: reconfiguração do poder de representação de comunidades que lutam pelo lugar**". Tese de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social, área de concentração em Desenvolvimento Social, linha de pesquisa "Movimentos Sociais, Identidade e Territorialidades", apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutor. Universidade Estadual de Montes Claros, 2019, 549 p.

GONÇALVES, Daniel Diniz; TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco. Resgatando as ciências (jurídicas) do fetiche da modernidade. In: Carlos André Hüning Birnfeld; Samyra Haydêe dal Farra Naspolini Sanches; Orides Mezzaroba. (Orgs.). **Direito, educação epistemologias, metodologias do conhecimento e pesquisa jurídica** I. 24ªed. Florianópolis: CONPEDI, 2015b, v. , p. 111-139.

GUDYNAS, Eduardo. Estado compensador y nuevos extractivismos: Las ambivalencias del progresismo sudamericano. **Nueva Sociedad**. Nº 237, p. 128-146, 2012.

MARÉS DE SOUZA FILHO, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Curitiba: Arte e Letra, 2021

MARTÍNEZ ALIER, Joan. La ecología política y el movimiento global de justicia ambiental. Ecología Política. **Cuadernos de debate internacional**. 25 años de Ecología Política. Nº 50. Barcelona. Diciembre, p. 55-61, 2015.

MARTÍNEZ ALIER, Joan. **Ecologismo dos Pobres**: conflitos ambientais e linguagens de valoração. Ed Contexto. São Paulo, 2007.

OBSERVATÓRIO DA JUSTIÇA BRASILEIRA/UFRJ/DIREITO. **Confluências**, vol. 12, n. 2. Niterói: PPGSD-UFF, outubro de 2012.

SCALCO, Raquel Faria. "**Unidades de conservação e territórios quilombolas [manuscrito] : desafios, sobreposição de interesses e conciliação de direitos em Minas Gerais**". Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Geografia, 2019. 323 f.

SILVA, Cristhian Teófilo da. A Homologação da Terra Indígena Raposa/Serra Do Sol e seus Efeitos: Uma Análise Performativa das 19 Condicionantes Do STF. **Revista Brasileira De Ciências Sociais** - VOL. 33 N° 98, 2018.

SILVA, Roberta Nery. "**Ambientalismo e Soluções Mágicas. A sobreposição de territórios, conceitos e normas no conflito entre a terra indígena Comexatibá e o parque nacional do Descobrimento**"/Roberta Nery da Silva. Salvador, 2018, 204 p.

BANCO NACIONAL DE LINGUAGEM SIMPLES DO JUDICIÁRIO BRASILEIRO: DIREITO VISUAL COMO ESTRATÉGIA DE ACESSO À JUSTIÇA

Rafael da Silva Rodrigues
Consultor do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. Graduado, consultor e professor de Inovação no setor público

Welkey do Carmo Costa
Servidor do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. Mestre, Analista Judiciário e Coordenador do Lab Luz

Resumo:

Este trabalho apresenta o Banco Nacional de Linguagem Simples do Judiciário Brasileiro, uma iniciativa pública nascida da provocação feita pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro aos demais Tribunais do país, posteriormente oficializada no protocolo de intenções de número 003/609/2024, com base no artigo 184 da Lei 14.133/2021 e na recomendação 144 de 25 de agosto de 2023 do Conselho Nacional de Justiça. Em março de 2025, por meio de seu laboratório de inovação (LabLuz), o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, signatário do Termo, passou a contribuir de maneira ativa com essa empreitada. O Banco Nacional de Linguagem Simples do Judiciário Brasileiro nasce de articulação transdisciplinar entre: Design Legal, Linguagem Simples, Facilitação Gráfica e Justiça Aberta. Estruturado em cinco categorias (pessoas e papéis, ações e movimentos, documentos e escritos, espaços e instituições, conceitos jurídicos abstratos), o projeto adota um estilo visual feito à mão, livre de marcações de gênero e carregado de intenção ética. A metodologia envolve diagnóstico terminológico, prototipagem com IA generativa, curadoria editorial e elaboração de um guia técnico para uso e contribuição. Trata-se de uma iniciativa pioneira, ao criar um vocabulário visual estruturado para um sistema de justiça historicamente marcado por uma comunicação predominantemente textual e formal. O projeto busca dialogar com formatos visuais contemporâneos e com a cultura digital, abrindo os olhos do Judiciário brasileiro para novas linguagens e novas formas de se comunicar.

Palavras-chave: Linguagem simples; Direito visual; Justiça aberta; Vocabulário visual; Inovação no judiciário.

Introdução: um judiciário que (ainda não) fala por imagens

"A forma informa".
(Autoria desconhecida)

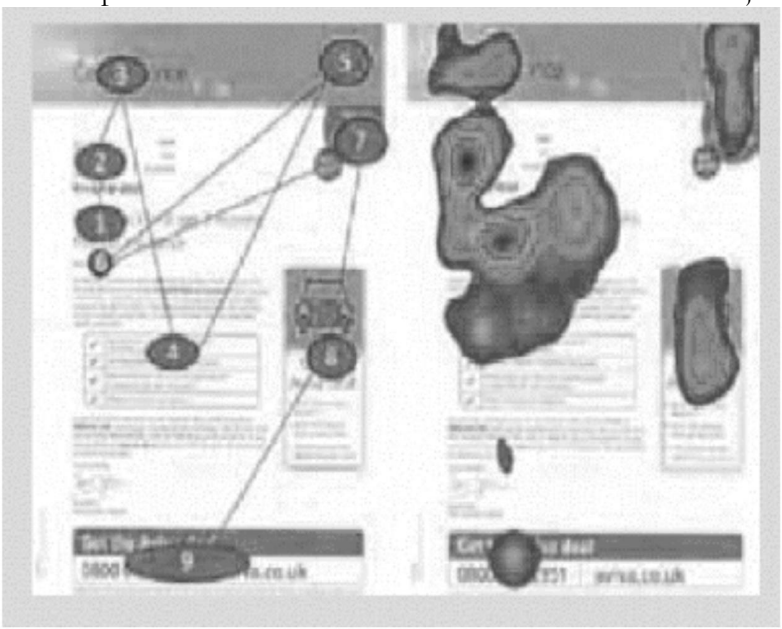
O acesso à justiça começa muito antes da sentença: começa na forma como o Judiciário se comunica com as pessoas. No Brasil, essa preocupação ganhou força com a institucionalização da Linguagem Simples no Judiciário, especialmente após o lançamento do Pacto Nacional pela Linguagem Simples, articulado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), e com a publicação da ISO 24495:1-2023 sobre Linguagem Simples, e estudos sobre *Plain Language (em inglês)* aplicada ao setor público e impacto na comunicação institucional (PLAIN, 2011).

A ideia por detrás da "forma que informa" é que a disposição visual das palavras - a sua forma - é ela própria parte essencial da mensagem. Escudé e Janin (2010), igualmente, sustentam que "a forma informa, no sentido em que passa uma informação", sublinhando que, a atenção à forma (gramática e estrutura) cumpre função informativa fundamental.

A forma dos documentos jurídicos não é neutra: ela também comunica. Estruturas extensas, blocos compactos de texto e excesso de formalismos compõem um modelo de documento que, ao invés de facilitar, frequentemente dificulta a compreensão. O modo como títulos, seções, parágrafos e elementos visuais são organizados no universo jurídico, exige maior carga de processamento cognitivo. Por exemplo: um mandado redigido em linguagem simples, mas mantido em um formato denso e pouco legível, continua impondo barreiras ao cidadão. Segundo Rosenfeld, Morville e Arango (2015, p. 24), "arquitetura da informação é a prática de decidir como organizar as partes de algo para que seja compreensível". Por isso, pensar a forma é reconhecer que a arquitetura da informação e a diagramação dos documentos são parte constitutiva da mensagem e podem atuar como barreiras ou como pontes para o acesso a direitos.

Uma pesquisa realizada em 2010 pela Eyetracker sugere que as pessoas prestam atenção em títulos, caixas e imagens, enquanto textos são geralmente ignorados.

Figura 1 - Mapa de calor da escaneabilidade visual de documentos jurídicos.



Fonte: Behavioural Insights Team, 2012.

De acordo com o relatório Justiça em Números 2024, o Judiciário brasileiro recebeu 27,5 milhões de novos casos em 2023, mantendo um estoque de 81,6 milhões de processos em tramitação (CNJ, 2024). Esse volume reforça a urgência de mecanismos de comunicação mais claros e acessíveis, capazes de reduzir dúvidas, retrabalho e atrasos processuais.

A palavra escrita é veículo de significado e carregada de valor simbólico: orienta, posiciona, define direção e gera sentido. Porém, quando não consegue orientar, não posiciona nem ajuda a direcionar, carece de sentido. Traduzir o direito não é apenas sobre simplificar textos - é também sobre tornar a informação acessível para que mais pessoas possam compreender e exercer seus direitos.

Neste sentido, "a Linguagem Simples é uma ferramenta para essa comunicação cidadã [...] Essa transformação precisa vir de baixo para cima e de cima para baixo, com suporte institucional e envolvimento de todos os níveis da organização." (DUARTE, 2024).

Duarte nos lembra também que o processo de transformação da linguagem institucional não é apenas um processo técnico-informacional, mas também relacional e cultural, devendo envolver todas as pessoas operadoras do Direito. Eis aqui um ponto em que o uso de imagens cumpre papel de caráter fundamental como gesto simbólico para incorporar ao judiciário novas formas de comunicar.

O BNLS é uma iniciativa inspirada nos princípios da Justiça Aberta, que, em diálogo com a Política Nacional de Governo Aberto, busca aproximar instituições públicas da sociedade por meio da transparência, participação cidadã e colaboração interinstitucional. No contexto do sistema de justiça, a Justiça Aberta significa adotar práticas que tornem os processos judiciais mais compreensíveis e acessíveis, estimulando a confiança social e fortalecendo a legitimidade democrática. Incentivar essa agenda é fundamental porque amplia o controle social sobre a atividade judicial, promove inovação institucional e contribui para que a justiça cumpra seu papel de forma mais inclusiva.

Nesse sentido, o BNLS surge investido do intuito de modernizar a interface de comunicação do Judiciário com a sociedade, por meio de representações visuais simples, inclusivas e semanticamente coerentes, estruturando um modelo que organiza, produz e disponibiliza imagens representativas dos principais conceitos jurídicos usados no cotidiano processual e burocrático da justiça brasileira.

Hipótese: o poder da imagem como instrumento de acesso à justiça

> *"Toda imagem do poder fundamenta-se sobre um poder da imagem."*
>
> *(Dominique Colas)*

Vivemos na era das telas, dos fluxos visuais e dos gestos rápidos de atenção. O Estado que não aprende a falar por imagens condena sua própria linguagem à irrelevância. Num tempo em que a maior parte das interações entre cidadãos e instituições públicas acontece por meio de interfaces visuais, limitar-se ao texto é também limitar o direito à compreensão e o acesso à justiça. Ampliar o vocabulário do Judiciário é reconhecer que o Estado também deve falar por imagens.

Além disso, o relatório Justiça em Números 2024 mostra que 95% dos novos processos ingressaram por meio eletrônico. Esse dado evidencia que o ambiente digital já é predominante no sistema de justiça, reforçando a pertinência de soluções visuais e acessíveis que dialoguem com a lógica cognitiva própria das interfaces digitais.

Ao aceitar o desafio, a equipe do LabLuz/TJCE assumiu que, para além da clareza técnica, o trabalho exigiria sensibilidade institucional e empatia comunicacional, traduzindo-se como uma ponte entre o texto jurídico e a sociedade.

A proposta do BNLS não se resume apenas a ilustrar documentos jurídicos, mas antes, estruturar uma base de linguagem visual, capaz de ex-

pressar elementos do universo jurídico por meio de iconografias. O objetivo é apoiar na leiturabilidade de documentos jurídicos, para que as pessoas consigam "ler com os olhos" o que antes estava restrito ao texto técnico. De acordo com Ware (2021, Cap. 5), um design da informação eficaz deve apoiar os mecanismos perceptivos humanos, de modo a orientar a atenção para os elementos mais relevantes da mensagem.

Dirigir o olhar do interlocutor para o mais relevante é uma das funções centrais da arquitetura da informação e do design de documentos jurídicos. Não se trata apenas de dispor elementos gráficos ou textuais, mas de organizar a experiência de leitura de modo que a pessoa encontre com clareza o que é essencial, sem se perder em redundâncias ou formalismos. Em um sistema de justiça marcado pela complexidade e pelo excesso de informação, a capacidade de destacar o núcleo do direito comunicado - prazos, decisões, obrigações e direitos - é, ao mesmo tempo, uma estratégia de eficiência e um imperativo ético. Orientar o olhar é, portanto, uma forma de democratizar o acesso, pois garante que diferentes perfis de letramento possam compreender, de imediato, aquilo que mais impacta sua vida.

O avanço das pesquisas em Direito Visual tem buscado estabelecer fundamentos teóricos e práticos capazes de padronizar e expandir o uso de elementos visuais no Direito, de forma a transcender barreiras linguísticas e culturais. Nesse sentido, Murray (2021) propõe a construção de uma linguagem visual universal para o campo jurídico, baseada em princípios de clareza, consistência e acessibilidade, capaz de comunicar conceitos jurídicos de maneira eficaz a diferentes públicos e em diversos contextos.

Kosslyn (2006), destaca que a utilidade de um gráfico não pode ser avaliada isoladamente, mas sempre em relação ao contexto em que é produzido e utilizado. Para que uma visualização seja realmente eficaz, é preciso considerar três fatores interdependentes: o tipo de dado que se pretende representar, as perguntas que o designer quer que o público seja capaz de responder e as características desse público - como seu nível de conhecimento, experiência prévia e necessidades específicas. Essa abordagem reforça que a visualização não é apenas um recurso estético, mas uma tecnologia de comunicação orientada por objetivos e pelo perfil da audiência.

Metodologia: um processo relacional, ético e colaborativo

Co-design Interinstitucional

O desenvolvimento seguiu um modelo de co-design, envolvendo diferentes unidades do poder judiciário, com participação de servidores, designers, juristas, conselheiros e especialistas em Linguagem Simples.

As etapas incluíram:

1. Identificação e categorização de termos jurídicos prioritários.
2. Estruturação informacional: criação de um modelo relacional que

organizasse os verbetes em cinco grandes grupos semânticos.

3. Prototipagem com Inteligência Artificial: uso controlado de IA generativa para rascunho de ícones, sempre com curadoria e validação humana.
4. Curadoria editorial: validação estética, jurídica e funcional.
5. Produção de guia com orientações sobre como usar e como contribuir com o acervo do Banco.

A IA foi usada como ferramenta auxiliar, sempre associada à criatividade, à ética institucional e ao olhar humano, desempenhando um papel fundamental para introduzir uma padronização que respeita a pluralidade humana, a diversidade e aspectos como tratamento de gênero, estereótipos e estigmas sociais, muitas vezes presentes nos espaços e formatos de comunicaçåo institucional, que ainda guardam relação com a cultura e costumes de séculos passados.

Estrutura informacional

De acordo com Gico Junior, Nascimento e Silva (2022, p. 38), os recursos estéticos, por sua vez, devem ser utilizados para auxiliar os documentos jurídicos a atingirem seus objetivos. Apesar disso, esses recursos estéticos não podem ser utilizados sem um motivo, propósito ou objetivo claro. É necessário que os documentos elaborados sejam funcionais, por isso, qualquer recurso de design utilizado deve ter uma função clara. Por isso, anterior à criação de ícones e proposição de verbetes, foi elaborada uma estrutura informacional para dar sentido e organização lógica ao uso dos elementos de texto e imagem, considerando dois aspectos fundamentais: encontrabilidade e usabilidade. A organização lógica proposta estabeleceu cinco grandes categorias temáticas do ecossistema jurídico:

1. **Pessoas e papeis:** esse grupo reúne termos que representam os diferentes sujeitos envolvidos no sistema de justiça, como magistrados, advogados, promotores, partes e outros agentes. são figuras humanas que exercem funções específicas nos processos jurídicos e cuja representação visual ajuda a comunicar suas responsabilidades, posições e interações no contexto judicial.
2. **Ações e movimentos:** engloba termos que descrevem atos processuais, dinâmicas procedimentais e mudanças no curso de um processo. Essa categoria expressa o caráter ativo do direito em prática - aquilo que se faz, se move ou se decide - como julgamentos, recursos, conciliações, condenações e absolvições.
3. **Documentos e escritos:** essa categoria abrange os registros formais e as peças escritas utilizadas no funcionamento do sistema de justiça. Inclui desde documentos processuais como petições, notificações, certidões e requerimentos, até textos normativos fun-

damentais como leis, códigos civis, penais, processuais e constitucionais. São suportes materiais da comunicação e da normatização jurídica - utilizados para apresentar pedidos, comunicar decisões, comprovar fatos ou estabelecer direitos e deveres legalmente reconhecidos.

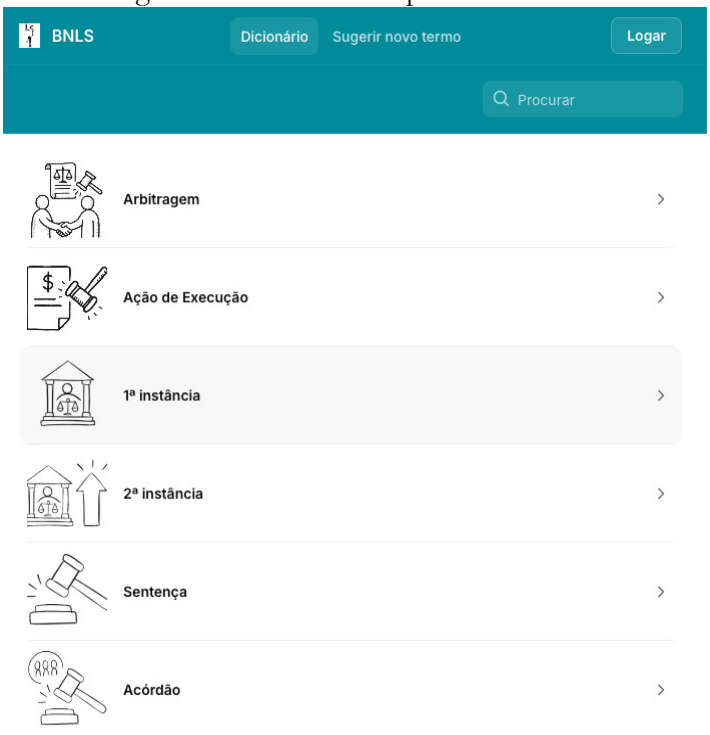
4. **Espaços e Instituições:** refere-se aos locais físicos e simbólicos onde o Direito se concretiza - fóruns, tribunais, cartórios, órgãos institucionais e seus respectivos ambientes. São os espaços de autoridade e operação da justiça, cuja visualização reforça a noção de acesso ao sistema jurídico e de estrutura institucional.
5. **Conceitos jurídicos abstratos ou situações jurídicas específicas:** essa categoria reúne termos que expressam princípios, doutrinas, estados jurídicos e construções conceituais fundamentais do Direito, muitas vezes formulados por meio de jargões técnicos ou expressões em *latim* (como *habeas corpus* ou *fumus boni juris*). Alguns termos não se referem diretamente a documentos, atos ou sujeitos, mas são indispensáveis para compreender os fundamentos normativos, os raciocínios jurídicos e as condições específicas que estruturam a prática jurídica. Por isso, exigem representações visuais mais simbólicas, que traduzam abstrações de maneira acessível e coerente com o contexto de utilização em documentos jurídicos.

Do uso cotidiano à interoperabilidade entre Tribunais

O aplicativo BNLS (disponível em: https://bnlinguagemsimples.glide.page/dl/d0a5f4) foi concebido para acolher a criação de ícones que representam visualmente elementos do universo jurídicos, prontos para uso em expedientes judiciais e administrativos, como: mandados, intimações, decisões, sentenças, pareceres, infográficos, bem como em cartilhas, manuais e materiais pedagógicos e educacionais.

Além das aplicações imediatas, o banco tem potencial de atuar como uma camada de interoperabilidade comunicacional entre tribunais. Ao adotar um repertório visual comum - composto por imagens e verbetes padronizados - diferentes ramos da justiça podem dialogar entre si de forma mais clara, reduzir ambiguidades e fortalecer a identidade comunicacional do poder judiciário como um todo. Essa padronização simbólica visa ampliar a eficiência da comunicação institucional, bem como melhorar a experiência das pessoas que transitam por diferentes instâncias dos serviços públicos. Em suma, apresenta um modelo replicável e com potencial para adoção nacional e internacional.

Figura 2 - Interface do aplicativo BNLS.



Fonte: elaboração própria (2025).

Design como força ética: estilo, inclusão e representatividade

> *"Os símbolos são veículos de significado que transcendem a linguagem verbal e comunicam ideias, emoções e experiências de uma forma mais profunda e abrangente."*
>
> (Carl Jung)

O desenvolvimento visual deste projeto foi orientado por um princípio central: a estética também é política. Cada traço, cada escolha de estilo e cada decisão gráfica carrega uma intenção comunicacional e ética. Ao criar um vocabulário visual para o Direito, o projeto reafirma uma premissa fundamental: o direito à compreensão é, antes de tudo, uma expressão da dignidade humana. Garantir que cada pessoa, independentemente de sua escolaridade, origem ou condição social, possa entender as mensagens que o Judiciário produz é um passo essencial para a efetivação do acesso à justiça.

Mais do que ícones ou imagens, o que se constrói aqui é uma mudança de olhar, de linguagem e de cultura institucional, sinalizando que o Judiciário

brasileiro está disposto a revisar suas formas de comunicação para ser mais próximo, mais claro e mais humano. A linguagem visual, nesse contexto, não é apenas um recurso estético, mas uma ferramenta de inclusão, cidadania e promoção de direitos.

Estilo visual: aproximação e humanização

O traço escolhido - desenho de esboço feito à mão, com linhas trêmulas, irregulares e com pressão desigual - foi adotado não apenas como uma opção estética, mas como uma declaração de princípios: romper com a frieza e a impessoalidade que tradicionalmente marcam os documentos jurídicos. Essa decisão reforça a ideia de uma justiça mais humana, próxima e sensível aos diferentes perfis de usuários.

Inclusão e representatividade: neutralidade de gênero nas figuras humanas

Outro aspecto fundamental foi a construção de figuras humanas neutras, evitando determinações de gênero. Essa escolha foi guiada pela consciência de que a iconografia jurídica histórica tende a reforçar estereótipos de poder masculinos.

No caso deste projeto, a diretriz foi clara: não utilizar gravatas, colarinhos, cílios, curvas corporais ou quaisquer outros elementos que indiquem gênero nas representações humanas. As figuras foram construídas com silhuetas simplificadas, de traço leve, assegurando que qualquer pessoa, de qualquer identidade ou gênero, possa se reconhecer nas imagens ou, ao menos, não se sentir excluída por elas.

Essa premissa visual, ao lado da decisão por um estilo feito à mão, reflete a adoção de um compromisso institucional com a inclusão, a diversidade e a acessibilidade, consolidando o que passamos a chamar, no contexto do projeto, de "design como força ética".

Conclusão: novas possibilidades de pensar o Direito

O Banco Nacional de Linguagem Simples do Judiciário é mais do que uma entrega técnica ou um exercício de design - trata-se de uma contribuição direta para a construção de uma nova cultura institucional no sistema de justiça brasileiro. Ao integrar a Linguagem Simples ao campo visual, o projeto desafia o *status quo* e convida o Judiciário a ampliar seu vocabulário para além da palavra escrita, criando não apenas um repertório de imagens que comunicam, mas também um marco na modernização da interface de comunicação entre Estado e sociedade.

Os esforços de simplificação geralmente se concentram no plano textual. A experiência descrita neste capítulo expande esse compromisso para

uma dimensão semântica e simbólica mais ampla, conectando a Linguagem Simples às estéticas visuais que hoje caracterizam a cultura digital, as redes sociais e as novas formas de interação entre instituições públicas e a sociedade.

Em um contexto em que a maior parte das interações se dá por telas, interfaces gráficas e fluxos visuais, limitar-se ao texto é também limitar o direito à compreensão. Ampliar a linguagem do Judiciário é, portanto, modernizar sua presença no mundo digital, reconhecendo que o Estado também pode falar mediado por imagens, afinal como nos lembra Dominique Colas: "Toda imagem do poder fundamenta-se sobre um poder da imagem."

Ao propor um vocabulário visual para o Direito brasileiro, busca-se não apenas reforçar a autoridade comunicativa do Judiciário, mas reposicionar o próprio significado de poder institucional: de um poder que impõe para um poder que comunica, esclarece e inclui. Ao permitir que conceitos jurídicos sejam lidos, vistos e compreendidos por diferentes públicos, o Judiciário dá um passo concreto rumo à modernização da comunicação pública e à efetivação do direito à compreensão como dimensão da dignidade humana.

Vale ressaltar que até o momento, não há registros de bancos nacionais de imagens jurídicas com este grau de estruturação, participação social e neutralidade simbólica, o que confere caráter inédito ao projeto também no cenário internacional.

Referências

BITS ACADEMY. Pesquisa de análise de comportamento de usuários de documentos jurídicos. nov. 2020. Disponível em: http://www.bitsacademy.com.br. Acesso em: 6 dez. 2020.

CAIRO, Alberto. *The functional art: an introduction to information graphics and visualization*. Berkeley: New Riders, 2013.

COELHO, Alexandre Zavaglia; STEINWASCHER, Aline Rodrigues e; MEDEIROS, André (et al.). *Legal Design - Teoria e Prática*. 2. ed. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Justiça em números 2024: ano -base 2023. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/. Acesso em: 04 ago. 2025.

DUARTE, Jorge (org.). *Simplificar para incluir: casos inspiradores de Linguagem Simples em comunicação pública*. São Paulo: Aberje; ABCPública, 2024.

GICO JUNIOR, Ivo Teixeira; NASCIMENTO, José Eduardo de Resende Chaves Júnior; SILVA, João Victor Rozatti da (orgs.). *Design de documentos jurídicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

KOSSLYN, Stephen M. *Graph Design for the Eye and Mind*. New York: Oxford University Press, 2006.

MURRAY, Michael D. *Toward a Universal Visual Language of Law*. SSRN Electronic Journal, 13 mar. 2021. Disponível em: https://ssrn.com/abstract=3784979 ou http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3784979. Acesso em: 04 ago. 2025.

OECD. *Open Government: The Global Context and the Way Forward*. Paris: OECD Publishing, 2016.

PLAIN LANGUAGE ACTION AND INFORMATION NETWORK. *Federal plain language guidelines*. Washington: PLAIN, 2011. Disponível em: https://www.plainlanguage.gov/media/FederalPLGuidelines.pdf. Acesso em: 04 ago. 2025.

ROSENFELD, Louis; MORVILLE, Peter; ARANGO, Jorge. *Information architecture: for the web and beyond*. 4. ed. Sebastopol: O'Reilly Media, 2015.

WARE, Colin. *Information visualization: perception for design*. 4. ed. Burlington: Morgan Kaufmann, 2021.

INOVAÇÃO METODOLÓGICA NA COMUNICAÇÃO: O USO DE BPM, LINGUAGEM SIMPLES E DIREITO VISUAL PARA O ODS 16

Gervina Brady Moreira Holanda

Servidora da Universidade Federal do Ceará, em exercício no Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. Mestre em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior. Atua com foco em Linguagem Simples, Legal Design e inovação na administração pública

Resumo:

Este artigo apresenta uma proposta metodológica integrada que combina Gestão de Processos de Negócio (BPM), Linguagem Simples e Direito Visual como instrumentos de inovação pública e de efetivação do ODS 16, voltada à promoção de instituições eficazes, responsáveis e inclusivas. O estudo foi desenvolvido no contexto da Universidade Federal do Ceará (UFC), tendo como objeto o edital unificado de seleção para vagas remanescentes, documento que anualmente registra elevado número de indeferimentos associados a problemas de compreensão. A partir de uma abordagem qualitativa e aplicada, o trabalho envolveu o mapeamento do processo seletivo, a escuta dos usuários por meio de questionário e a reescrita experimental do edital segundo as diretrizes das três abordagens. A pesquisa evidencia que a linguagem burocrática e a ausência de *design* informacional comprometem o direito à informação e o acesso às oportunidades no ensino superior. A intervenção propõe um novo modelo de comunicação pública, mais clara, visual e centrada no usuário, reforçando os princípios de transparência, eficiência e justiça comunicacional que estruturam o ODS 16. O estudo conclui que a integração de BPM, Linguagem Simples e Direito Visual é uma estratégia replicável para promover o direito de compreensão e fortalecer a confiança nas instituições públicas. O artigo apresenta o modelo como referencial replicável para universidades e órgãos públicos.

Palavras-chave: Inovação pública; BPM; Linguagem simples; Direito visual; ODS 16.

Introdução

As universidades públicas brasileiras exercem papel estratégico na formação de profissionais, na produção de conhecimento e na consolidação da cidadania. Contudo, essas instituições enfrentam o desafio de conciliar a excelência acadêmica com a eficiência administrativa. Embora reconhecidas como espaços de inovação e desenvolvimento científico, ainda são fortemente marcadas por estruturas burocráticas e processos comunicacionais pouco acessíveis. A complexidade dos fluxos internos e o predomínio de uma linguagem técnica e impessoal comprometem a clareza da comunicação institucional e distanciam o público das informações que lhe dizem respeito (Martins, 2021).

Essa problemática se manifesta de forma evidente em documentos oficiais, como os editais de seleção, que são instrumentos normativos essenciais para assegurar a transparência, a isonomia e o acesso à educação superior. Redigidos em linguagem formal e excessivamente técnica, esses textos acabam por criar barreiras de compreensão, especialmente para aqueles que não dominam o vocabulário administrativo. O resultado é a transformação do edital - que deveria ser um canal de inclusão - em um obstáculo informacional. A dificuldade de leitura e interpretação desses documentos gera insegurança, erros de inscrição e, não raro, a exclusão de candidatos aptos, configurando uma distorção dos próprios princípios democráticos da administração pública.

Na Universidade Federal do Ceará (UFC), essa situação é particularmente evidente no processo seletivo para o preenchimento de vagas remanescentes, regulamentado anualmente por edital unificado da Pró-Reitoria de Graduação (PROGRAD). Apesar da relevância social e acadêmica desse processo, a instituição enfrenta índices elevados de indeferimento de inscrições, motivados, em grande parte, por falhas de compreensão das regras e instruções contidas no edital. Relatórios indicam que os principais motivos de indeferimento se relacionam à documentação incompleta, ao não atendimento de critérios de admissibilidade ou à interpretação equivocada de prazos e procedimentos. Esses dados evidenciam um problema estrutural de comunicação institucional, que ultrapassa o âmbito operacional e impacta diretamente o direito de acesso à informação e à educação.

Diante desse contexto, o presente artigo apresenta os resultados de uma pesquisa aplicada, de abordagem qualitativa, que teve como objetivo propor uma intervenção metodológica inovadora na comunicação universitária, articulando três técnicas complementares: Gestão de Processos de Negócio (*Business Process Management* - BPM), Linguagem Simples e Direito Visual. A proposta está em consonância com os princípios do ODS 16 da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), que trata da promoção de instituições eficazes, responsáveis e inclusivas. Essa diretriz rea-

firma a importância de garantir o acesso à informação e de fortalecer a participação cidadã - valores que dependem, em larga medida, da qualidade da comunicação pública e da clareza dos instrumentos normativos produzidos pelo Estado.

A Gestão de Processos de Negócio (BPM) fornece instrumentos para mapear, modelar e otimizar fluxos administrativos, possibilitando maior controle, padronização e eficiência nos procedimentos institucionais. Ao tornar os processos visíveis e compreensíveis, o BPM fortalece a governança e contribui para uma gestão pública mais orientada por dados e resultados (Orviedo; Juliatto, 2021). Já a Linguagem Simples, reconhecida internacionalmente como uma técnica de redação voltada à clareza e à acessibilidade, busca eliminar barreiras linguísticas e promover autonomia comunicacional. Trata-se de uma abordagem que parte do princípio de que o cidadão tem o direito de compreender as informações que o Estado lhe dirige (Fischer, 2018). Por fim, o Direito Visual introduz recursos gráficos e visuais - como ícones, fluxogramas, quadros explicativos e linhas do tempo - que reorganizam o conteúdo textual de modo a facilitar a navegação e a compreensão, tornando o documento mais intuitivo e convidativo (Bolesina; Lemes, 2022).

O objeto empírico da pesquisa foi o Edital nº 22/2022-PROGRAD -UFC, que regulamentou o processo seletivo de vagas remanescentes para ingresso em 2023. A análise desse documento revelou um texto extenso, tecnicamente preciso, mas de difícil leitura, e sem recursos visuais orientadores. Essa configuração coincidiu com os altos índices de indeferimento observados nas etapas de análise documental e recursos. A partir desse diagnóstico, foi elaborada uma nova versão do edital, aplicando-se as três técnicas integradas, com o objetivo de redesenhar a comunicação institucional e reduzir os custos sociais e administrativos associados à incompreensão. O estudo propõe, assim, uma metodologia replicável que pode ser adotada por outras universidades e órgãos públicos, promovendo um novo paradigma de comunicação pública - mais clara, empática e acessível.

Em síntese, o artigo conecta ação prática e reflexão teórica, propondo uma inovação metodológica que combina gestão, linguagem e *design* em prol da cidadania e da eficiência institucional. Ao alinhar-se o ODS 16, reafirma-se que comunicar com clareza é também uma forma de governar com justiça e responsabilidade social.

Transparência, governança e o direito à compreensão

A transparência é um princípio fundante da administração pública moderna e constitui base da governança democrática. Desde o século XIX, pensadores como Bentham e Rousseau destacavam a importância da publicidade dos atos estatais como mecanismo de controle social e instrumento de legitimação do poder. No contexto contemporâneo, a transparência ul-

trapassa a mera divulgação de dados: ela pressupõe compreensão. Um documento público só é verdadeiramente transparente se for compreensível para seu destinatário (Cappelli, 2009).

No Brasil, o avanço desse princípio foi consolidado pela Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), que estabelece como dever do Estado fornecer informações de forma clara, compreensível e acessível. O Tribunal de Contas da União (TCU) reforça essa diretriz ao incluir a transparência entre os pilares da governança pública, definindo que a informação deve ser acessível, usável, entendível e auditável (Brasil, 2020). A transparência, portanto, não se limita ao ato de publicar, mas ao compromisso de comunicar de modo que todos possam compreender e participar ativamente dos processos institucionais.

A Linguagem Simples insere-se nesse contexto como instrumento de democratização da informação. Nascida nos países de língua inglesa nos anos 1970, a técnica ganhou força como uma política pública de cidadania, ao reconhecer que a complexidade textual pode gerar exclusão e desigualdade. No Brasil, a preocupação com a clareza textual está presente em iniciativas legislativas e políticas, como a Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146/2015) e a Política Estadual de Linguagem Simples do Ceará (Lei nº 18.246/2022). Essas normas afirmam que a simplificação da linguagem não é uma concessão estética, mas um direito fundamental ligado à autonomia e à dignidade da pessoa.

As diretrizes da Linguagem Simples preveem o uso de palavras conhecidas, frases curtas, ordem direta e foco no usuário. Elas não eliminam a formalidade necessária ao texto jurídico, mas o tornam inteligível, reforçando o dever ético de comunicar para incluir. Ao substituir jargões técnicos por expressões compreensíveis, o redator público não simplifica o conteúdo, mas amplia o alcance do direito à informação (Pires, 2021).

O Direito Visual (*Visual Law*), por sua vez, surge como uma resposta inovadora à crescente complexidade documental. Ao combinar o conteúdo textual com elementos gráficos - como infográficos, fluxogramas e ícones -, o Direito Visual cria um ambiente de leitura mais acessível e intuitivo (Aguiar, 2021). Essa abordagem tem sido incorporada em diversos órgãos públicos brasileiros, como o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) e o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS), que desenvolveram políticas institucionais voltadas à comunicação clara e visual. O uso de recursos gráficos não apenas facilita a compreensão, mas também promove engajamento e reduz a assimetria de informação entre Estado e cidadão.

A terceira dimensão dessa articulação é a Gestão de Processos de Negócio (BPM), uma abordagem gerencial voltada à eficiência e à melhoria contínua dos fluxos organizacionais. No setor público, o BPM tem sido aplicado como ferramenta para reduzir a burocracia e aumentar a transparên-

cia, permitindo visualizar e otimizar etapas administrativas (Anand; Wamba; Gnanzou, 2013; Baldam *et al.*, 2014). Por meio da notação BPMN (*Business Process Model and Notation*), é possível representar graficamente processos institucionais, destacando gargalos, pontos de decisão e interdependências. Essa visualização facilita a cooperação entre setores e evidencia como a comunicação - ou a falta dela - interfere na efetividade dos serviços públicos.

Nas universidades federais, a adoção do BPM tem mostrado resultados positivos na gestão de processos acadêmicos e administrativos. Estudos realizados em instituições como a UFPE e a UFS demonstram que o mapeamento de processos reduz retrabalho, esclarece responsabilidades e melhora a experiência dos usuários (Lorena, 2015; Pina, 2013). No entanto, tais avanços só alcançam seu potencial pleno quando aliados a práticas comunicacionais claras, capazes de traduzir fluxos técnicos em informações compreensíveis ao público.

É nesse ponto que se estabelece o elo entre transparência, governança e direito à compreensão. o ODS 16, ao propor instituições eficazes e inclusivas, reafirma que a legitimidade do poder público depende da sua capacidade de se fazer entender. Um edital, uma norma ou um aviso institucional só cumprem sua função democrática se forem compreendidos pelo cidadão comum. Assim, a articulação entre BPM, Linguagem Simples e Direito Visual não é apenas uma inovação metodológica, mas uma forma concreta de realizar o princípio constitucional da publicidade e de promover o acesso à informação como direito fundamental.

Etapas da pesquisa

A pesquisa desenvolvida adota caráter aplicado e qualitativo, orientada pela necessidade de solucionar um problema concreto de comunicação institucional: a dificuldade de compreensão do edital unificado da Universidade Federal do Ceará (UFC) para o preenchimento de vagas remanescentes. A investigação foi delineada segundo uma abordagem exploratória e descritiva, com o propósito de compreender o fenômeno comunicacional em seu contexto real e propor uma intervenção metodológica que pudesse ser replicada em outros processos seletivos da administração pública. O estudo insere-se no campo da inovação pública e da gestão universitária, articulando dimensões de *design*, gestão e comunicação.

O *lócus* empírico da pesquisa foi o processo seletivo regido pelo Edital nº 22/2022-PROGRAD-UFC, que regulamentou a Transferência de outras Instituições de Ensino Superior (IES) e a Admissão de Graduados para ingresso em cursos presenciais da UFC. A escolha desse edital se deu por sua representatividade e recorrência de problemas relacionados à compreensão textual e à execução das etapas do processo.

A pesquisa foi estruturada em três etapas metodológicas, complemen-

tares entre si: Análise documental e bibliográfica; Mapeamento e modelagem de processos com base em BPM; Coleta e análise das percepções dos usuários.

A primeira etapa consistiu no exame detalhado do edital original e de outros documentos institucionais vinculados ao processo seletivo, como instruções normativas, portarias e manuais internos da UFC. O objetivo foi identificar aspectos de estrutura, vocabulário, legibilidade e coerência informacional. Paralelamente, realizou-se uma revisão bibliográfica sobre Gestão de Processos de Negócio (BPM), Linguagem Simples, Direito Visual e Comunicação Pública, a partir de obras clássicas e recentes, nacionais e internacionais. Essa revisão teórica sustentou a elaboração do modelo metodológico integrado proposto.

A análise documental evidenciou que o edital em vigor possuía cerca de 25 páginas, organizadas de forma linear, com linguagem técnico-jurídica e densa. Verificou-se a ausência de recursos visuais, índices interativos ou sumários navegáveis. A legibilidade do texto foi testada por meio de indicadores qualitativos, observando-se excesso de nominalizações, períodos longos, termos técnicos não explicados e ausência de exemplos práticos. Esses elementos contribuíam para a sobrecarga cognitiva do leitor e dificultavam o entendimento integral das regras.

A segunda etapa utilizou ferramentas de Gestão de Processos de Negócio (BPM), com base na notação BPMN (*Business Process Model and Notation*). O objetivo foi mapear o fluxo do processo seletivo, desde a publicação do edital até a matrícula final dos candidatos, identificando as etapas críticas de comunicação entre instituição e usuário. Essa modelagem permitiu compreender o processo como um sistema de atividades interdependentes, visualizando gargalos, retrabalhos e pontos de risco informacional.

Durante o mapeamento, constatou-se que o processo possuía múltiplos canais de comunicação, mas com ausência de padronização textual e temporal. Mensagens enviadas por e-mail, publicações em páginas eletrônicas e documentos em PDF apresentavam vocabulário e formatos distintos, o que aumentava a probabilidade de erro de interpretação. A análise BPMN revelou que as etapas de envio de documentação, divulgação de resultados e interposição de recursos eram as mais suscetíveis a falhas de comunicação - justamente por dependerem de instruções claras e de prazos rigorosos.

A modelagem processual foi realizada com a participação de servidores envolvidos na execução do edital, em formato de oficina colaborativa. Essa abordagem permitiu não apenas validar o fluxo formal descrito nos documentos, mas também identificar práticas informais adotadas para compensar lacunas comunicacionais, como o envio de mensagens complementares ou o atendimento individualizado a candidatos. O BPM, nesse contexto, funcionou como uma lente de diagnóstico e como ferramenta de alinhamento intersetorial.

A terceira etapa da pesquisa envolveu a escuta ativa dos usuários do processo seletivo, por meio de um questionário misto, composto por perguntas fechadas e abertas. O instrumento foi disponibilizado eletronicamente aos participantes do edital de vagas remanescentes de 2022. A amostra incluiu 191 respondentes. As questões buscaram avaliar a percepção sobre clareza, tempo de leitura, confiabilidade e facilidade de compreensão do edital.

Apesar de mais da metade (55,5%) afirmarem não ter dúvidas após ler o edital, e a maioria ter considerado o edital fácil de entender e precisado de pouca ou nenhuma ajuda para se inscrever no processo seletivo, é importante destacar que 56% dos participantes não se sentiram seguros em relação às informações necessárias para a inscrição após a primeira leitura.

Relevante também acrescentar que, apesar da maioria dos participantes ter afirmado que a linguagem atual do edital não desmotiva a leitura completa do documento, uma parcela significativa (43,5%) indicou o oposto. Outro fato interessante é que, ao serem questionados se a linguagem atual do edital aumentava o tempo de leitura, a grande maioria (127 ou 66,5%) respondeu que sim. As respostas abertas reforçaram essas percepções, destacando expressões como "muito técnico", "confuso" e "cheio de termos que não entendo".

Esses dados qualitativos e quantitativos forneceram evidências sólidas da necessidade de reformulação da comunicação institucional. A partir dessa escuta, foram identificados os pontos críticos a serem tratados pela intervenção metodológica: simplificação lexical, reorganização hierárquica da informação e introdução de recursos visuais orientadores.

Intervenção comunicacional

Com base nas etapas anteriores, elaborou-se uma versão experimental do edital, integrando as técnicas de BPM, Linguagem Simples e Direito Visual. A intervenção envolveu a reformulação textual, a reorganização da estrutura informacional e o redesenho gráfico do documento, cuja nova versão encontra-se disponível em: https://drive.google.com/file/d/ 1kSVt31VswQ9dlvgej Mv34eYjRPE5Yc7n/ view?usp=drive_link.

Foram aplicadas diretrizes da *Federal Plain Language Guidelines* (PLAIN, 2011), adaptadas ao contexto brasileiro e às exigências normativas da universidade. As principais mudanças incluíram: Uso de voz ativa, frases curtas e ordem direta (sujeito-verbo-objeto); Substituição de termos técnicos por expressões conhecidas, com glossário explicativo; Divisão do texto em seções curtas, com títulos e subtítulos claros; Inclusão de fluxogramas, ícones e checklists, para orientar as etapas do processo; Criação de um sumário interativo com hiperlinks internos; Reorganização cronológica das informações, com destaque visual para prazos e documentos obrigatórios.

Os resultados obtidos a partir da intervenção metodológica indicam

que a integração entre BPM, Linguagem Simples e Direito Visual pode transformar significativamente a experiência comunicacional entre instituição e usuário. A reformulação do edital resultou em melhoras substanciais na compreensão, na navegação e na confiança dos leitores.

Além dos benefícios diretos ao usuário, a intervenção revelou impactos organizacionais. O mapeamento em BPM evidenciou sobreposições de tarefas, lacunas de responsabilidade e redundâncias de comunicação entre setores. A visualização processual possibilitou a revisão de fluxos administrativos, o que contribuiu para maior clareza de papéis e maior agilidade na tramitação interna. Assim, o BPM não apenas serviu à reescrita do edital, mas também à modernização da governança universitária.

A partir da aplicação das técnicas de Linguagem Simples e Direito Visual, observou-se também um fortalecimento do princípio da transparência. O edital passou a apresentar uma estrutura lógica, com informações dispostas em ordem cronológica e linguagem acessível. O conteúdo tornou-se mais inclusivo, respeitando diferentes perfis socioculturais e educacionais de candidatos. Essa melhoria comunicacional traduz, na prática, o cumprimento do ODS 16, ao promover instituições mais eficazes, responsáveis e inclusivas.

Do ponto de vista teórico, os resultados confirmam a hipótese central da pesquisa: a comunicação pública é um elemento estruturante da legitimidade institucional. Uma instituição que não comunica de forma clara e compreensível compromete o exercício dos direitos de seus usuários e, consequentemente, sua própria credibilidade. A clareza textual e visual, portanto, não é apenas uma questão estética ou pedagógica, mas uma dimensão da justiça administrativa.

A inovação metodológica proposta - ao integrar BPM, Linguagem Simples e Direito Visual - oferece um modelo replicável e sustentável de transformação institucional. O tripé metodológico opera de modo sinérgico: o BPM revela onde estão as falhas estruturais; a Linguagem Simples corrige o conteúdo textual e aproxima o discurso do cidadão; o Direito Visual converte a informação em experiência acessível.

Juntas, essas abordagens constituem uma prática de *design* institucional, capaz de alinhar a comunicação à missão pública de servir à sociedade com clareza, empatia e eficiência.

Por fim, o estudo aponta para a necessidade de que as universidades adotem políticas permanentes de comunicação clara e acessível, institucionalizando a Linguagem Simples e o *Design* da Informação como práticas de governança. A clareza textual deve ser reconhecida como um valor público, e não apenas como uma habilidade técnica individual. A criação de núcleos de linguagem clara e de laboratórios de inovação pública pode garantir a continuidade dessa agenda, promovendo não apenas eficiência, mas também democracia comunicacional.

Implicações para políticas públicas

A experiência relatada nesta pesquisa tem implicações significativas para a formulação e implementação de políticas públicas voltadas à comunicação governamental e à inovação institucional. O caso da Universidade Federal do Ceará demonstra que a melhoria da linguagem administrativa e do *design* de documentos não é apenas uma questão de estilo, mas um instrumento de governança e inclusão social.

Em primeiro lugar, a aplicação integrada de BPM, Linguagem Simples e Direito Visual se alinha a uma tendência global de transformação digital e humanização do serviço público, em que o foco se desloca das estruturas burocráticas para as experiências dos cidadãos. A Agenda 2030 da ONU estabelece, no ODS 16, o compromisso de construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas. Nesse contexto, a compreensibilidade da comunicação pública deve ser entendida como um indicador de eficácia institucional. Um documento claro, acessível e visualmente orientado não apenas informa, mas também fortalece o vínculo de confiança entre Estado e sociedade.

A Linguagem Simples, já reconhecida em legislações estaduais e federais, desponta como um pilar estratégico das políticas de governo aberto e transparência ativa. Sua institucionalização pode ocorrer por meio de normativas internas, formação continuada de servidores e criação de guias de redação governamental. No Ceará, a Lei nº 18.246/2022, que institui a Política Estadual de Linguagem Simples, abre caminho para que as universidades públicas e os órgãos do sistema de justiça integrem suas práticas comunicacionais a esse novo paradigma de cidadania linguística. Assim, a adoção sistemática da Linguagem Simples contribui não apenas para a eficiência administrativa, mas também para o direito à compreensão - uma dimensão essencial dos direitos humanos contemporâneos.

O Direito Visual, por sua vez, expande as fronteiras tradicionais da comunicação jurídica e administrativa ao introduzir elementos gráficos e infográficos que dialogam com a linguagem visual cotidiana da sociedade digital. Ao reconfigurar documentos a partir de uma lógica visual inclusiva, o Direito Visual aproxima o cidadão do conteúdo normativo, reduz as barreiras cognitivas e amplia o engajamento com a informação pública. Trata-se de um instrumento de democratização da comunicação institucional, que traduz a complexidade normativa em uma experiência compreensível, acessível e até mesmo pedagógica.

Já o BPM oferece uma base metodológica para a gestão baseada em evidências. Ao mapear processos, identificar gargalos e propor fluxos otimizados, o BPM reforça o princípio da eficiência administrativa previsto no artigo 37 da Constituição Federal e viabiliza práticas de melhoria contínua. A integração entre BPM e comunicação clara, como proposta nesta pesquisa, permite alinhar eficiência e empatia - dimensões que, historicamente, foram

tratadas de modo separado na gestão pública. A clareza comunicacional passa, então, a ser compreendida como parte intrínseca da eficiência.

A institucionalização dessas práticas requer uma mudança cultural nas organizações públicas, que precisam reconhecer o cidadão não como mero destinatário da informação, mas como coautor do sentido da comunicação. Nesse sentido, recomenda-se a criação de núcleos de inovação e linguagem clara, articulados a setores de comunicação e governança, capazes de conduzir projetos transversais, capacitar equipes e disseminar boas práticas. Também se recomenda o fortalecimento de parcerias interinstitucionais - como entre universidades, tribunais e órgãos de controle - para o desenvolvimento de metodologias conjuntas de simplificação e transparência.

O caso da UFC evidencia que a comunicação clara e visualmente estruturada reduz custos administrativos, melhora o relacionamento com o cidadão e aumenta a legitimidade institucional. Essa constatação reforça a necessidade de políticas públicas que promovam a inovação comunicacional como estratégia de governança, com recursos e métricas próprios. Em síntese, investir em clareza, simplicidade e *design* da informação é investir em democracia, eficiência e confiança pública.

Considerações finais

A pesquisa apresentada demonstra que é possível - e necessário - repensar a comunicação institucional das universidades públicas a partir de uma abordagem interdisciplinar, que una gestão, *design* e linguagem em prol da inclusão e da transparência. Ao aplicar de forma integrada as metodologias de BPM, Linguagem Simples e Direito Visual, foi possível desenvolver uma proposta concreta de inovação metodológica na comunicação universitária, com impacto direto na efetivação do ODS 16 da Agenda 2030.

Os resultados obtidos comprovam que a linguagem excessivamente técnica e a estrutura rígida dos documentos administrativos constituem barreiras reais ao exercício dos direitos dos cidadãos. A simplificação textual e a reorganização visual dos editais universitários não implicam perda de rigor jurídico ou institucional, mas representam um avanço ético e democrático na forma como o Estado se comunica. O direito de compreender deve ser reconhecido como parte inseparável do direito de acessar políticas públicas e oportunidades educacionais.

O modelo proposto neste estudo apresenta-se como replicável e escalável, podendo ser adotado em outras instituições públicas que enfrentam desafios semelhantes de comunicação. Sua força reside na interdisciplinaridade: o BPM fornece o diagnóstico processual, a Linguagem Simples reorienta a narrativa textual e o Direito Visual transforma a experiência informacional. Juntas, essas dimensões constituem uma nova gramática da comunicação pública - mais humana, acessível e centrada no usuário.

A pesquisa também evidencia que a implementação dessas práticas exige mudanças organizacionais profundas, envolvendo capacitação de servidores, revisão de fluxos internos e criação de políticas institucionais permanentes. A clareza comunicacional deve ser tratada como valor público, integrado aos princípios de transparência e eficiência, e não como mera técnica de redação. Em outras palavras, escrever de modo simples é governar de modo responsável.

Por fim, o estudo reforça a contribuição das universidades públicas como laboratórios de inovação institucional. Ao aplicarem metodologias participativas e experimentais, como o BPM e o *Legal Design*, essas instituições não apenas melhoram sua comunicação interna, mas também produzem conhecimento aplicável a todo o setor público. A UFC, ao redesenhar seus processos comunicacionais, avança na direção de uma administração universitária mais transparente, eficiente e cidadã.

Assim, conclui-se que a comunicação clara é condição essencial para a efetividade da democracia. Quando as instituições falam de forma compreensível, abrem espaço para o diálogo, a corresponsabilidade e a confiança social. Essa é, em essência, a promessa do ODS 16: construir instituições inclusivas, eficazes e transparentes, capazes de transformar a linguagem em ponte - e não em barreira - entre o Estado e o cidadão.

Referências

AGUIAR, K. S. Visual Law: como a experiência do Direito pode ser aprimorada. In: SOUZA, B. A.; OLIVEIRA, I. B. (org.). **Visual Law**: como os elementos visuais podem transformar o direito. São Paulo: Thomson Reuters, 2021. p. 98-111.

ANAND, A.; WAMBA, S. F.; GNANZOU, D. A Literature Review on Business Process Management, Business Process Reengineering, and Business Process Innovation. **Lecture Notes In Business Information Processing**, [*s. l.*], p. 1-23, 2013. Springer Berlin Heidelberg. http://dx.doi.org/10.1007/978-3-642-41638-5_1.

BALDAM, R.; VALLE, R.; SILVA, H. P. **Gerenciamento de processos de negócio - BPM**: uma referência para uma implantação prática. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2001**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º , no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências (Lei de Acesso à Informação). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htmhttps://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm.

BRASIL. **Lei 13.146, de 6 de julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão

da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU** / Tribunal de Contas da União. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado - Secex Administração, 2020a. 242p. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/ fileDownload.jsp? fileId=8A81881F7 595543501762EB92E957799.

BOLESINA, I.; LEMES, J. L. Visual law: um conceito emergente do encontro entre direito e design. **Revista Thesis Juris**, [*s. l.*], v. 11, n. 1, p. 155-171, 24 jun. 2022. http://dx.doi.org/10.5585/rtj.v11i1.20008.

CAPPELLI, C. **Uma Abordagem para Transparência em Processos Organizacionais Utilizando Aspectos**. 2009. 328f. Tese (Doutorado em Ciências - Informática). Departamento de Informática, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUCRJ), Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: https://www.maxwell. vrac.pucrio. br/14721/14721_1.PDF.

CEARÁ. Lei nº 18.246, de 01 de dezembro de 2022. Institui a Política Estadual de Linguagem Simples nos Órgãos e nas Entidades da Administração Direta e Indireta do estado do Ceará. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, n. 241, p. 1, 5 dez. 2022b. Disponível em: https://www.seplag.ce.gov.br/ wp-content/uploads/sites/ 14/2022/12/Lei- No-18.246_01122022_ Politica-Estadual-Linguagem-Simples. pdf.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça (TJDFT). **Portaria Conjunta nº 91, de 01 de setembro de 2021**. Regulamenta o uso de linguagem simples e de direito visual no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios - TJDFT. 2021. Disponível em: https://www.tjdft.jus.br/publicacoes/ publicacoes-oficiais/ portarias-conjuntas-gpr-ecg/ 2021/ portaria-conjunta-91-de-01-09-2021.

FISCHER, H. **Clareza em textos de e-gov, uma questão de cidadania**: Subsídios do movimento mundial pela linguagem clara para facilitar a compreensão de textos que orientam cidadãos em ambientes de governo eletrônico. Rio de Janeiro: Com Clareza, 2018. 84 p.

LORENA, A. L. F. de. **Modelo de gestão de processos de negócios para a diretoria do Centro de Tecnologia e Geociências da UFPE**. 2015. 146p. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/14088.

MARTINS, L. D. P. **Implantação de melhorias de processos no registro acadêmico de uma universidade federal através da técnica BPMN** (Business Process Model and Notation). 2021. 88 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) - Universidade Federal de Itajubá, Itajubá, 2021. Disponível em: https://repositorio.unifei.edu.br/jspui/handle/123456789/2508.

ORVIEDO, S. K.; JULIATTO, D. L. Gestão de processos no serviço público: uma análise bibliométrica. **Revista Brasileira de Administração Científica**, [*s. l.*], v.12, n.4, p.270-281, 8 nov. 2021. DOI: http://doi.org/10.6008/CBPC-2179-684X.2021.004.0019.

PINA, E. C. **GRESSUS**: Uma Metodologia para Implantação da BPM em Organizações Públicas. 2013. 170 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Computação) - Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2013. Disponível em: https://ri.ufs.br/handle/riufs/3400.

PIRES, H. F. M. **Impactos da Linguagem Simples na Compreensibilidade da Informação em Governo Eletrônico**: o caso de um benefício do INSS. 2021. 263 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-Graduação em Design do Departamento de Artes e Design da PUC-Rio, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/53277/53277.PDF.

PLAIN LANGUAGE ACTION AND INFORMATION NETWORK. **Federal Plain Language Guidelines**: Improving Communications. Monce: Plain Language Action and Information Network, 2019. ISBN 9781986407700.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Ato nº 24/2022-P, de 25 de abril de 2022**. Institui a Política de utilização de Linguagem Simples no Poder Judiciário Estadual. Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS), 2022b. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/static/2022/08/Ato-24-2022-P-Guia-da-linguagemsimples.pdf.

CONTRIBUIÇÕES DO *VISUAL LAW* (DIREITO VISUAL) E DA LINGUAGEM SIMPLES NA EFETIVAÇÃO DA COOPERAÇÃO PROCESSUAL NO SISTEMA DE JUSTIÇA BRASILEIRO: CAMINHOS PARA O ODS 16 DA AGENDA 2030 DA ONU

Camila Renata Leme Martins

Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Mestranda em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Especialista em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Advogada

Resumo:

O presente trabalho analisa o uso de técnicas de *Visual Law* e Linguagem Simples em documentos judiciais como mecanismo de efetivação do princípio da cooperação processual no sistema de justiça brasileiro, em consonância com os compromissos assumidos pelo país na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, especialmente no âmbito do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 16, que busca promover instituições eficazes, responsáveis e transparentes. Examina-se de que forma elementos visuais, estratégias de *design* da informação jurídica e a simplificação da linguagem podem favorecer uma comunicação processual mais clara, acessível e colaborativa, em conformidade com o artigo 6º do Código de Processo Civil e com o inciso IV do artigo 3º da Resolução nº 395/2021 do Conselho Nacional de Justiça. A pesquisa, de natureza qualitativa e conduzida pelo método hipotético-dedutivo, apoia-se em pesquisa bibliográfica e análise documental. Parte-se da hipótese de que a clareza comunicacional promovida por essas abordagens contribui para fortalecer a postura cooperativa entre os sujeitos do processo, além de dialogar diretamente com as metas de transparência e acessibilidade do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 16. Conclui-se que a incorporação dessas abordagens aos documentos judiciais e à comunicação institucional fortalece a compreensão dos jurisdicionados e favorece uma interação processual mais clara, efetiva e colaborativa.

Palavras-chave: Linguagem simples; Direitos Humanos; Visual Law; Legal design; Acesso à justiça.

Introdução

A crescente complexidade das relações jurídicas, intensificada pela 4ª Revolução Industrial e pelo uso exponencial de novas tecnologias, somada à persistência de práticas comunicacionais tradicionais pautadas por jargões excessivamente técnicos e estruturas herméticas, evidencia a necessidade de repensar, de forma crítica, os instrumentos linguísticos e visuais empregados no sistema de justiça brasileiro. A relevância dessa discussão torna-se ainda mais evidente diante dos dados do Indicador Nacional de Alfabetismo Funcional 2024 (Ação Educativa; Conhecimento Social. 2025), que indicam que 29% dos jovens e adultos brasileiros se encontram no nível de analfabetismo funcional, o que corresponde a aproximadamente 40 milhões de pessoas com dificuldades significativas de leitura e interpretação de textos mais complexos. Esse panorama evidencia que, embora parcela majoritária da população brasileira possua habilidades básicas de decodificação textual, uma fração expressiva ainda enfrenta obstáculos substanciais para compreender documentos densos, extensos e/ou técnicos.

Nesse cenário, ganha destaque o uso de técnicas de *Visual Law* e de Linguagem Simples como estratégias capazes de aprimorar a clareza, a acessibilidade e a efetividade das comunicações processuais, em sintonia com o princípio da cooperação previsto no Código de Processo Civil e com os compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito da Agenda 2030 da ONU, especialmente no que concerne ao ODS 16, que incentiva a construção de instituições eficazes, responsáveis e transparentes.

O presente trabalho busca analisar a adoção de técnicas de *Visual Law* (Direito Visual) e Linguagem Simples em documentos judiciais como instrumentos de efetivação do princípio da cooperação processual no sistema de justiça brasileiro. Busca-se compreender de que forma o uso intencional e estratégico de elementos visuais, técnicas de *design* da informação jurídica e simplificação da linguagem podem contribuir para a promoção de uma comunicação processual mais clara e acessível, favorecendo a cooperação entre os sujeitos do processo, em observância ao 6º do Código de Processo Civil (BRASIL. Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015): "Art. 6º Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva".

Ademais, a utilização dessas metodologias em documentos judiciais se alinha diretamente ao princípio da colaboração previsto no inciso IV do artigo 3º da Resolução nº 395/2021 (BRASIL. Conselho Nacional de Justiça, 2021), que instituiu a Política de Gestão da Inovação no âmbito do Poder Judiciário, ao fomentar boas práticas comunicacionais: "Art. 3º. São princípios da gestão de inovação no Poder Judiciário: IV - colaboração: trabalho em rede de inovação para a coordenação de esforços, cocriação, criatividade, experimentação e o compartilhamento de boas práticas".

Sendo assim, esta pesquisa propõe averiguar de que maneira a utilização de técnicas de *Visual Law* e de Linguagem Simples em documentos jurídicos pode contribuir para o fortalecimento do princípio da cooperação processual no âmbito do sistema de justiça brasileiro.

A metodologia adotada neste trabalho, quanto aos fins, é de natureza qualitativa. Quanto aos meios, emprega-se o método hipotético-dedutivo (POPPER, 2008), que parte da formulação de uma hipótese explicativa para, em seguida, deduzir consequências logicamente verificáveis mediante confronto com o arcabouço teórico selecionado. Para examinar tais consequências, a metodologia empregada articula pesquisa bibliográfica, análise documental e normativa. A pesquisa bibliográfica envolve a leitura de artigos científicos publicados em periódicos especializados, capítulos de livros, doutrina e demais estudos relevantes sobre Linguagem Simples, Cooperação Processual, *Legal Design* e *Visual Law*. A análise documental concentra-se na investigação de projetos e iniciativas concretas que utilizaram técnicas de *Visual Law* e de Linguagem Simples, a fim de identificar práticas já implementadas no sistema de justiça e compreender seus potenciais impactos na comunicação processual. A análise normativa, por sua vez, compreende o exame do Código de Processo Civil, da Resolução CNJ nº 395/2021, da Lei nº 15.263, de 14 de novembro de 2025, que instituiu a Política Nacional de Linguagem Simples, bem como de outros atos normativos e diretrizes institucionais que regulam ou orientam a comunicação pública/jurídica e a atuação colaborativa no processo. Essa combinação metodológica permite avaliar, de forma integrada, o respaldo teórico, normativo e prático dessas ferramentas no fortalecimento da cooperação processual.

Parte-se da hipótese de que ao favorecer a clareza nas comunicações processuais, o *Visual Law* e a Linguagem Simples contribuem diretamente para o fortalecimento de uma postura colaborativa entre os sujeitos do processo e dialogam com as metas do ODS 16 da Agenda 2030 da ONU. Em um contexto tradicionalmente marcado pelo uso excessivo de jargões técnicos, termos em latim e estruturas complexas, que consolidam o famoso "juridiquês", tem-se que a incorporação conjunta das técnicas de *Visual Law* e Linguagem Simples revela-se como uma estratégia promissora para promover um sistema de justiça mais inclusivo, compreensível e colaborativo.

Apesar dos avanços significativos já alcançados, verifica-se que o *Visual Law* ainda enfrenta desafios contemporâneos relevantes. Um dos mais sensíveis consiste na necessidade de aprofundar o conhecimento técnico sobre a abordagem entre profissionais do direito, tanto da esfera pública quanto privada. Ainda persiste, em alguns contextos, a falsa percepção de que o *Visual Law* se limita a "embelezar" documentos com cores, ícones ou elementos gráficos, recaindo por vezes em uma estética infantilizada e distante de sua real finalidade. Esse equívoco decorre, em grande medida, da ausência de formação adequada e da falta de compreensão de que tanto o *Visual Law*

quanto a Linguagem Simples constituem abordagens tecnicamente consistentes e voltadas a promover clareza, acessibilidade e efetividade comunicacional no sistema de justiça. Por isso, a consolidação plena dessas práticas depende, principalmente, de capacitação profissional e de uma mudança de mentalidade que fortaleça uma cultura de inovação verdadeiramente comprometida com a acessibilidade e com a transformação da comunicação jurídica.

Portanto, busca-se demonstrar, com este estudo, que a utilização de Linguagem Simples, aliada a técnicas de Direito Visual e a uma arquitetura da informação clara, hierarquizada e orientada ao usuário, constitui estratégia eficaz para a promoção do princípio da cooperação processual, nos termos do artigo 6º do Código de Processo Civil, bem como ao alcance do ODS 16.

O presente trabalho está estruturado em duas grandes seções. A primeira seção dedica-se às reflexões acerca da Linguagem Simples e do Direito Visual, examinando essas abordagens comunicativas, seus fundamentos conceituais e sua relevância no contexto jurídico contemporâneo. A seção seguinte discute a Cooperação Processual no sistema de justiça brasileiro e analisa como o uso da Linguagem Simples e do Direito Visual pode contribuir para a concretização do ODS 16 da Agenda 2030 da ONU. Por fim, apresentam-se as considerações finais, nas quais se revisitam os principais pontos desenvolvidos ao longo do estudo e se reafirma a conclusão de que a adoção de técnicas de *Visual Law* e Linguagem Simples é capaz de gerar maior compreensão por parte dos jurisdicionados e fortalecer o princípio da cooperação entre os sujeitos do processo.

Reflexões sobre a Linguagem Simples e o Direito Visual

Em linhas iniciais, tem-se que a Linguagem Simples constitui um conjunto de práticas voltadas a facilitar a leitura e a compreensão de textos. Essa abordagem considera o público destinatário da comunicação para organizar as ideias, selecionar vocabulário de maior familiaridade, estruturar adequadamente as frases e definir o *design* da informação. Nesse contexto, o leitor é capaz de localizar com rapidez a informação de que necessita, compreendê-la e utilizá-la de forma adequada. Isso porque, a Linguagem Simples evita o uso de jargões e termos técnicos e, quando seu emprego se mostra inevitável, exige que sejam devidamente explicados (FISCHER, 2018, p. 14).

Para a Associação Internacional de Linguagem Clara, "uma comunicação está em linguagem clara quando o texto, a estrutura e o design são tão claros que o público-alvo consegue encontrar facilmente o que procura, compreender o que encontrou e usar essa informação" (PLAIN LANGUAGE NETWORK, 2025).

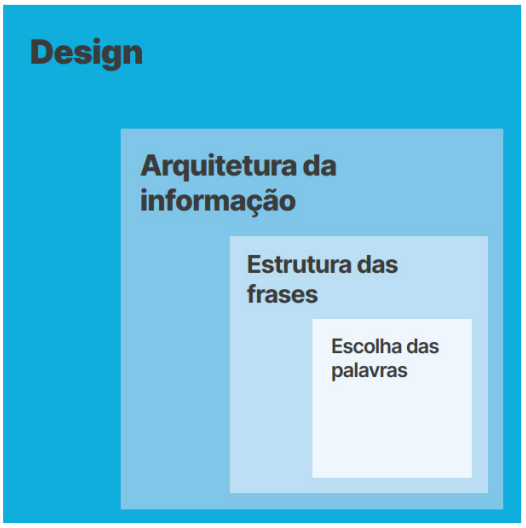
Do ponto de vista textual, a Linguagem Simples surge como uma alternativa ao tradicional "*juridiquês*", alinhando-se à perspectiva do design ao

incorporar, em sua dimensão ética, o compromisso com uma comunicação centrada no usuário. Trata-se de uma escrita que considera as características, contextos e necessidades reais de quem recebe a informação, sendo pensada *para* e *com* o usuário. Essa abordagem demanda do profissional uma mudança cultural, orientada à inovação jurídica (BUOSI; CARAVINA e TAKUSH, 2022, p. 253).

Assim, uma comunicação em Linguagem Simples é visualmente convidativa e fácil de ler porque foi escrita com esta meta. Adota um tom amigável e respeitoso, semelhante ao de uma conversa respeitosa. Parte do reconhecimento de que todas as pessoas têm o direito de compreender os textos que impactam o seu cotidiano, e sua principal intenção é esclarecer a informação e promover o entendimento (FISCHER, 2018, p. 14).

Para Patricia Roedel (2024, p. 43), as diretrizes da Linguagem Simples têm interseção com normas de redação já preconizadas em outras áreas de estudo relacionadas à transmissão de informações, como por exemplo, o texto jornalístico, a redação com foco na experiência do usuário e as práticas de design jurídico. Ademais, as principais diretrizes da Linguagem Simples dizem respeito a quatro aspectos de um documento:

Figura 1 - Aspectos da Linguagem Simples



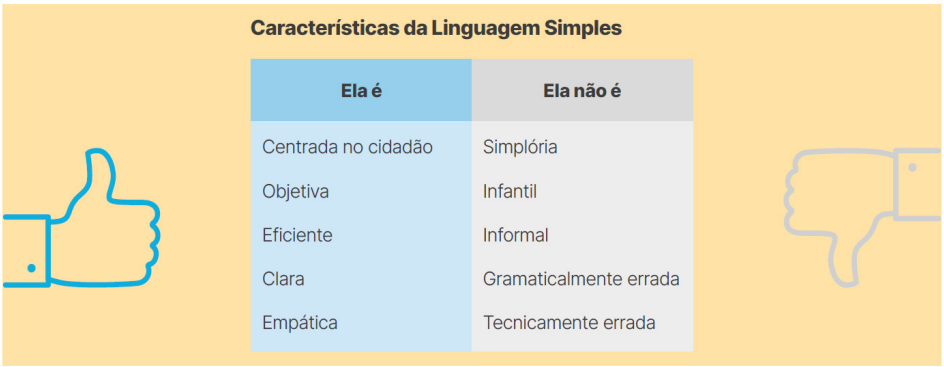
Fonte: ROEDEL, 2024, p. 43.

Em junho de 2023, foi publicada a norma *ISO 24495-1:2023 Plain Language - Part 1: Governing Principles and Guidelines,* que estabelece princípios e diretrizes para o uso da linguagem simples. Trata-se de uma norma internacional que busca definir de forma uniforme o conceito de *Plain Language,* oferecendo um conjunto estruturado de orientações e estratégias destinadas

a tornar informações mais claras, compreensíveis e acessíveis, aplicáveis à maioria dos idiomas e úteis a profissionais de diferentes áreas. No contexto brasileiro, em julho de 2024, a Associação Brasileira de Normas Técnicas publicou a versão nacional traduzida, a NBRISO 24495-1:2024 Linguagem Simples - Parte 1: Princípios e Diretrizes Norteadores, possibilitando a adoção desses parâmetros no país e fomentando a padronização de práticas voltadas à promoção de uma comunicação mais acessível e inclusiva.

Além disso, no Brasil, a Lei nº 15.263, de 14 de novembro de 2025, que instituiu a Política Nacional de Linguagem Simples no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta de todos os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, estabeleceu em seu artigo 5º um conjunto de técnicas voltadas à elaboração de textos dirigidos ao cidadão. Entre essas técnicas, destacam-se a redação de frases em ordem direta, a utilização de períodos curtos, o desenvolvimento de uma única ideia por parágrafo, o emprego de palavras comuns e de fácil compreensão, bem como o uso de sinônimos para termos técnicos e jargões ou, alternativamente, sua explicação no próprio texto. O dispositivo também orienta a não utilização de expressões pejorativas, a evitar o uso de palavras estrangeiras e a apresentar o nome completo antes de eventuais siglas, entre outras diretrizes destinadas a aprimorar a clareza e a acessibilidade comunicacional da linguagem pública.

Figura 2 - Características da Linguagem Simples



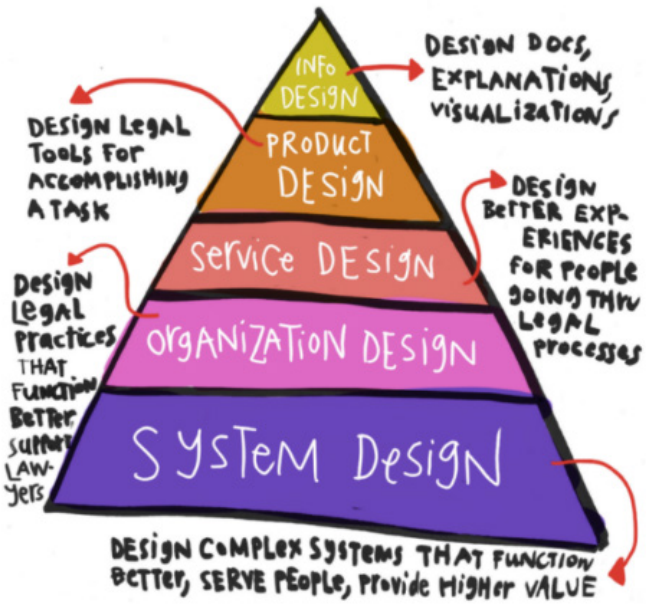
Fonte: ROEDEL, 2024, p. 20.

Ao avançarmos para a análise do *Visual Law*, impõe-se, preliminarmente, a compreensão do conceito e das diretrizes do *Legal Design*, uma vez que aquele se configura como um desdobramento deste. Para Margaret Hagan (2017), fundadora e diretora executiva do *Legal Design Lab* da Universidade de Stanford e uma das principais pesquisadoras responsáveis pela difusão e consolidação global do conceito de *Legal Design*, essa abordagem consiste na aplicação dos princípios do *design* centrado no ser humano ao campo jurídi-

co, com o propósito de tornar os sistemas e serviços legais mais utilizáveis e satisfatórios para seus usuários. Trata-se, portanto, de uma abordagem que articula os pilares: *(i) design*, para criar soluções que as pessoas consigam e queiram utilizar; *(ii)* tecnologia, para aumentar a efetividade das ações das pessoas; e *(iii)* lei, para promover uma sociedade justa e equitativa e empoderar as pessoas.

Visando explicar conceitualmente o *Legal Design*, Margaret Hagan (2017) propôs uma estrutura conceitual conhecida como "pirâmide do *Legal Design*", que organiza didaticamente os diferentes níveis de aplicação do *design* no campo jurídico. De acordo com esse modelo, a base da pirâmide é composta pelo *design* de sistemas, seguida pelo *design* organizacional, *design* de serviços, *design* de produtos e, no topo, *design* da informação (também denominado *Visual Law*).

Figura 3 - Pirâmide do *Design* Jurídico *(Legal Design)*



Fonte: HAGAN (2017)

Sendo assim, o *Visual Law* está localizado na extremidade da pirâmide, configurando-se como um desdobramento do *Legal Design* voltado especificamente à maneira como a informação jurídica é estruturada, organizada e comunicada ao público. Para tanto, empregam-se recursos visuais diversificados, tais como gráficos, linhas do tempo, mapas, fluxogramas, tabelas, mapas mentais, ícones, QR Codes, vídeos, áudios, destaques, elementos de gamificação, links clicáveis e animações em 3D, bem como ferramentas textuais organizacionais, como *bullet points* e *checklists*. Aplicam-se, ainda, fundamen-

tos do *design* gráfico, contemplando princípios como contraste, alinhamento, hierarquia, proximidade e repetição, além de conhecimentos provenientes da psicologia das cores, da psicologia das formas e da tipografia.

Portanto, o *Visual Law* consiste na aplicação intencional e estratégica de recursos visuais e de design da informação, sempre orientados pelas necessidades do usuário e pela finalidade de ampliar a acessibilidade e facilitar a compreensão do conteúdo. Nenhum elemento visual deve ser inserido de forma aleatória ou meramente estética. O *Visual Law* pressupõe intencionalidade, atenção à experiência de leitura e um compromisso efetivo com a compreensão do leitor.

Cooperação Processual no sistema de justiça brasileiro: caminhos para o ODS 16 da Agenda 2030 da ONU a partir do uso da Linguagem Simples e do Direito Visual

Os princípios do devido processo legal, da boa-fé processual e do contraditório, juntos, são a base para o surgimento de outro princípio do processo, qual seja, o princípio da cooperação, que define o modo como o processo civil deve estruturar-se no direito brasileiro (DIDIER DR, 2011, p. 215). Nesse sentido, o Código de Processo Civil brasileiro, ao tratar das Normas Fundamentais do Processo Civil, consagra no artigo 6º o princípio da cooperação, estabelecendo que todos os sujeitos do processo devem atuar de forma colaborativa para que se obtenha, em tempo razoável, uma decisão de mérito justa e efetiva. Verifica-se, portanto, que tal dispositivo abrange simultaneamente as partes com seus representantes e o magistrado, impondo-lhes um dever comum de diálogo, transparência e colaboração.

O modelo cooperativo, diferente do adversarial e inquisitorial, não privilegia o protagonismo de qualquer dos atores processuais, mas sim o diálogo e, portanto, a condução do processo se dá de forma simétrica, privilegiando a comunicação entre as partes e o julgador. Nele, o juiz deixa de ser um mero espectador da disputa levada a efeito pelas partes, mas também não passa a protagonista do processo. Ele, por sua vez, detém a incumbência de estabelecer um diálogo entre todos os sujeitos processuais, com o objetivo de alcançar uma prestação jurisdicional justa e efetiva. Neste modelo, são atribuídos novos deveres e padrões de conduta a todos os sujeitos processuais, incluindo o próprio magistrado (MAIA; MEDEIROS NETO, 2023, p. 22).

Desse modo, as abordagens da Linguagem Simples e as técnicas de Direito Visual apresentam-se como relevantes instrumentos para a concretização do princípio da cooperação, uma vez que contribuem para a elaboração de documentos processuais mais claros, objetivos e acessíveis. Ao promoverem estruturas textuais e visuais mais empáticos, essas ferramentas tornam petições, despachos, mandados e decisões mais organizados e agradáveis à

leitura, favorecendo a compreensão do conteúdo por todos os envolvidos no processo. Como resultado, ampliam-se as condições materiais para uma comunicação processual mais eficiente e, consequentemente, para o efetivo cumprimento do dever de cooperação que orienta o modelo processual vigente.

As ferramentas de Linguagem Simples e de Direito Visual, quando incorporadas pelas partes no âmbito processual, também contribuem diretamente para a promoção do ODS 16 da Agenda 2030 da ONU, que envolve, entre outros aspectos, a garantia de acesso à justiça para todas as pessoas e o fortalecimento de instituições mais eficazes, transparentes e responsáveis. Ao enfatizar a construção de instituições sólidas e a tomada de decisões inclusiva e participativa, o ODS 16 dialoga com a necessidade de aprimorar os meios de comunicação pública e jurídica. Assim, além de promoverem o princípio da cooperação, as práticas de Linguagem Simples e de Direito Visual promovem instituições mais acessíveis e transparentes, alinhando o sistema de justiça brasileiro aos parâmetros internacionais de inclusão e governança indicados pela Agenda 2030.

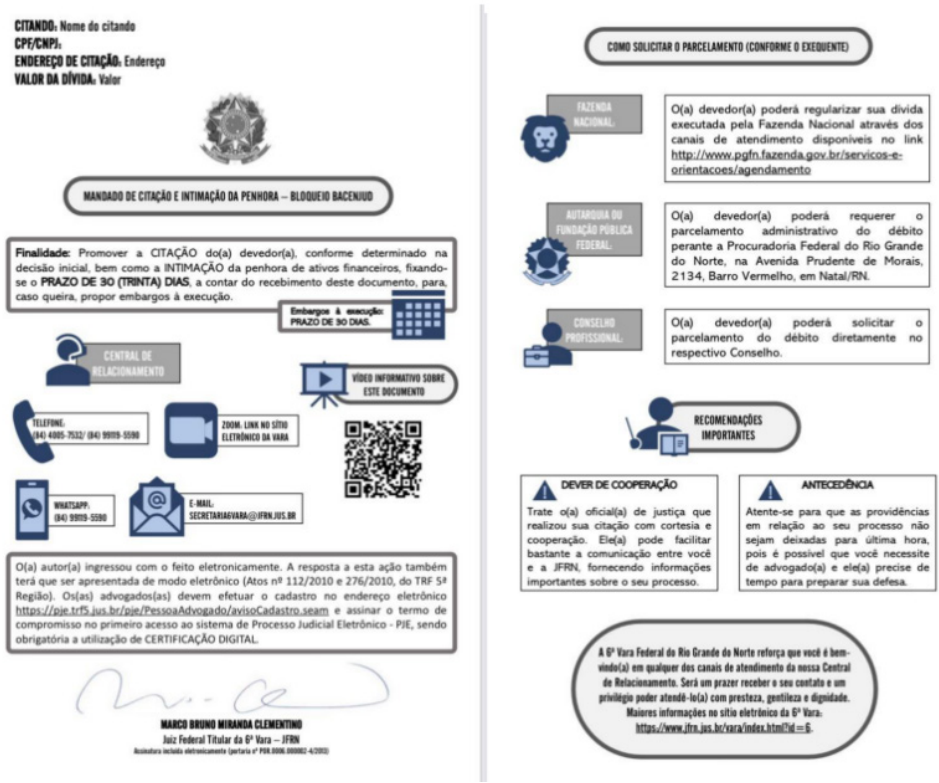
Nessa mesma perspectiva, o Pacto Nacional do Judiciário pela Linguagem Simples consolidou a orientação para que os órgãos do Poder Judiciário adotem práticas comunicacionais mais claras, diretas e acessíveis, reconhecendo que a linguagem desempenha papel fundamental na promoção do acesso à justiça.

Ademais, foi recentemente sancionada e publicada a Política Nacional de Linguagem Simples, instituída pela Lei nº 15.263, de 2025. A referida legislação estabelece um conjunto de técnicas e diretrizes voltadas a tornar a comunicação pública mais objetiva, compreensível e centrada no cidadão, aplicando-se aos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo tanto a administração pública direta quanto a indireta. Entre seus principais objetivos, destacam-se a ampliação da participação social, a facilitação do acesso aos serviços públicos e a melhoria da compreensão das informações produzidas pelos órgãos governamentais. A lei contempla, ainda, técnicas inclusivas voltadas à promoção da acessibilidade comunicacional para pessoas com deficiência.

Esses avanços normativos reforçam a importância da Linguagem Simples como instrumento de inclusão, de empoderamento informacional dos cidadãos e de promoção do direito de compreender o conteúdo das decisões e atos da administração pública. A título de exemplo de documentos do Poder Judiciário que incorporam elementos de *Legal Design, Visual Law* e Linguagem Simples, observa-se a existência de um movimento iniciado por membros do próprio Judiciário, materializado em projetos, documentos e iniciativas que, ainda que de forma inicial e pontual, revelam uma preocupação crescente com a clareza, a acessibilidade e a melhoria da comunicação institucional. Nesse contexto, destaca-se a iniciativa da 6ª Vara Federal

da Justiça Federal do Rio Grande do Norte (JFRN), coordenada pelo Juiz Federal Marco Bruno Miranda Clementino, que desenvolveu um modelo de mandado de citação e intimação de penhora decorrente de bloqueio realizado por meio do sistema BACENJUD, utilizando linguagem acessível e recursos visuais voltados à facilitação da compreensão pelo jurisdicionado (CLEMENTINO, 2025, p. 203). No referido documento, observa-se ainda a inserção de um *QR Code* que direciona a um vídeo explicativo gravado pelo próprio magistrado, no qual são apresentados, de forma clara e didática, os principais conteúdos jurídicos do ato processual.

Figura 4 - Mandado de citação e intimação de penhora (bloqueio BACENJUD) com *Visual Law*



Fonte: 6ª Vara Federal da Justiça Federal do Rio Grande do Norte (JFRN) - CLEMENTINO, (2025, p. 203)

Para além da investigação acerca do uso de técnicas de *Visual Law* e de Linguagem Simples em documentos judiciais, é importante destacar que tais abordagens não se restringem à elaboração documental. Elas podem ser incorporadas a diferentes atos de comunicação no âmbito do processo, incluindo manifestações orais e apresentações realizadas durante as sessões de

julgamento. Como exemplo ilustrativo, cita-se o voto da Ministra Nancy Andrighi no Recurso Especial n. 1.990.962/RS, no qual utilizou um fluxograma como recurso de apoio à fundamentação, a fim de aprimorar a clareza, a visualização e a compreensão do conteúdo técnico discutido no caso.

Figura 5 - Fluxograma utilizado no voto da Ministra Nancy Andrighi no REsp n. 1.990.962/RS



Fonte: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2024)

Portanto, verifica-se que a incorporação da Linguagem Simples e das técnicas de Direito Visual ao ambiente processual brasileiro representa não apenas um aprimoramento comunicacional, mas um avanço estrutural em direção à efetivação do modelo cooperativo previsto no Código de Processo Civil.

Considerações finais

A análise desenvolvida neste estudo evidencia que a adoção de técnicas de Linguagem Simples e de *Visual Law* constitui instrumento relevante para aprimorar a comunicação processual e fortalecer o princípio da cooperação no sistema de justiça brasileiro. Ao promover maior clareza, organização e acessibilidade nos documentos judiciais, essas abordagens reduzem barreiras linguísticas e informacionais que possam dificultar a participação dos jurisdicionados.

Verificou-se que a simplificação da linguagem, associada ao *design* da informação jurídica, favorece a compreensão do conteúdo processual, aprimora a interação entre os sujeitos do processo e reforça o diálogo cooperativo

previsto no artigo 6º do Código de Processo Civil. Constatou-se, ainda, que tais práticas se alinham diretamente aos objetivos do ODS 16 da Agenda 2030 da ONU, ao promover instituições mais transparentes e eficazes.

Em um contexto marcado por complexidade textual e elevados índices de analfabetismo funcional, conclui-se que o uso estratégico da Linguagem Simples e do *Visual Law* promove o direito de compreender o processo e participar dele de forma informada, contribuindo para um sistema de justiça mais acessível e colaborativo.

Referências

AÇÃO EDUCATIVA; CONHECIMENTO SOCIAL. **Relatório com Resultados INAF 2024:** legado e futuro do alfabetismo funcional. São Paulo. 2025. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/ 1ywPKT3xn5XOL0AeNMgECjtSpq9vX6-kI/view. Acesso em: 06 maio 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução CNJ nº 395, de 07 de junho de 2021**. Institui a Política de Gestão da Inovação no âmbito do Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3973. Acesso em: 01 nov. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, 17 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ _ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 01 nov. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Voto-Vista Antecipado da Ministra Nancy Andrighi no Recurso Especial n. 1.990.962/RS.** Relator: Ministro Humberto Martins. Brasília, 14 de maio de 2024. Brasília. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=38IRs9GKvcE&t=8030s. Acesso em: 01 nov. 2025.

BUOSI, Ana Paula Assis; CARAVINA, Maria Fernanda Dantas; TAKUSH, Silvia Mayumi Nishimura. Linguagem Simples: primeira camada da informação jurídica no Visual Law. In: SOUZA, Bernardo de Azevedo e; OLIVEIRA, Ingrid Barbosa (org.). **Visual Law: como os elementos visuais podem transformar o direito.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunis, 2022. Cap. 19. p. 250-260.

CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. Legal Design no Poder Judiciário. In: FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura; CALAZA, Tales (org.). **Legal Design**: teoria e prática. 3. ed. Indaiatuba: Foco, 2025. Cap. 11. p. 187-208.

DIDIER JR., Fredie. Os três modelos de direito processual: inquisitivo, dispositivo e cooperativo. **Revista de Processo,** v. 198, ano 36, ago. 2011. p 213-226. out. 2011.

FISCHER, Heloisa. **Clareza em textos de e-gov, uma questão de cidadania**. Rio de Janeiro: Com Clareza, 2018.

HAGAN, Margaret. **Law by Design.** [S. l.: s. n.], [2017]. E-book. Disponível em: https://www.lawbydesign.co/. Acesso em: 01 nov. 2025.

MAIA, Deliany Vieira de Alencar; MEDEIROS NETO, Elias Marques de. O Processo Civil à luz do Princípio da Cooperação: aplicação no Tribunal de Justiça do Rio Grande Do Norte. **Revista de Processo,** São Paulo, v. 343, p. 19-43, set. 2023.

PLAIN LANGUAGE NETWORK. **O que é Linguagem Clara?** Disponível em: https://plainlanguagenetwork.org/plain-language/o-que-e-linguagem-clara/. Acesso em: 05 nov. 2025.

POPPER, Karl. **A lógica da pesquisa científica**. [Traduzido por Leonidas Hegenberg e Octanny Silveira da Motta. Ed. Cultrinx]. São Paulo. 2008.

ROEDEL, Patricia. **Manual de Linguagem Simples**: como planejar, desenvolver e testar textos que funcionam. Brasília: Edições Câmara, 2024. 109 p.

CONTRATOS CONSCIENTES E LINGUAGEM SIMPLES: ACESSIBILIDADE E HUMANIZAÇÃO NO DIREITO

Fernanda Guerra

Graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e mestranda na Universidade Estácio de Sá. Professora convidada da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro e do Instituto Mediare

Resumo:

A Linguagem Simples vem ganhando espaço nas discussões jurídicas ao destacar o afastamento da população provocado pela escrita excessivamente formal, repleta de jargões técnicos, que dificulta a compreensão das decisões judiciais e compromete o desenvolvimento da cidadania. O presente artigo tem como propósito a análise da aplicação da Linguagem Simples na elaboração de contratos, a partir dos Contratos Conscientes, abordagem desenvolvida pelas advogadas Linda Alvarez e J. Kim Wright. A pesquisa parte da constatação de que a linguagem excessivamente técnica e formal nos documentos jurídicos tradicionais dificulta o acesso à justiça. O objetivo deste trabalho é analisar criticamente a construção tradicional dos documentos legais e demonstrar como a abordagem dos Contratos Conscientes, alinhada à Linguagem Simples, pode transformar o modo como as relações jurídicas são construídas. A metodologia adotada é qualitativa e empírica, baseada em análise bibliográfica de autores do Direito, Linguagem Simples, Comunicação Não Violenta e Legal Design, combinada à reflexão crítica sobre práticas jurídicas tradicionais e exemplos práticos da aplicação dos Contratos Conscientes. Parto da hipótese de que, ao criarmos uma ponte entre a Linguagem Simples e uma abordagem relacional na elaboração dos contratos, somos capazes de promover maior compreensão, confiança e equidade nas relações que estão sob a tutela de um contrato, fortalecendo o capital humano e social do acordo, e assim contribuindo para uma justiça mais inclusiva e efetiva.

Palavras-chave: Linguagem Simples; Contratos conscientes; Negócios jurídicos; Acesso à justiça.

Introdução

Ao longo da minha experiência de 25 anos atuando como advogada, percebo que os contratos convencionais geram medo, desconfiança e dificultam o protagonismo e a autonomia dos envolvidos O que me leva à questão: a serviço do que ou de quem está a linguagem utilizada tradicionalmente nos documentos jurídicos?

Justifica-se a relevância do questionamento diante da necessidade de regeneração do sistema jurídico brasileiro, que ainda se sustenta numa mentalidade mecanicista e hierarquizada, afastando-se da complexidade das relações contemporâneas e reforçando exclusões sociais - tornando os contratos, paradoxalmente, obstáculos à própria justiça que deveriam promover.

É nesse cenário que emerge a abordagem dos Contratos Conscientes, os quais se orientam por uma pergunta central que desloca o eixo convencional da técnica jurídica: para quem esses documentos são feitos? Ao se interrogar sobre o leitor, ou leitores, do instrumento contratual, passa-se a considerar não apenas as bases jurídicas, mas também propósitos, contextos de leitura, realidades socioculturais e necessidades informacionais concretas. Tal postura fundamenta a adoção de técnicas de Linguagem Simples, por meio da escolha de palavras familiares ao público, ainda que juridicamente precisas, bem como da construção de textos claros, objetivos e concisos. Essas estratégias promovem maior compreensão do escopo, do propósito e das obrigações pactuadas, reduzindo, ao mínimo, a necessidade de consultas externas para interpretação do conteúdo contratual.

Ao longo deste artigo, reforço os resultados que empiricamente indicam que os Contratos Conscientes favorecem a criação de documentos claros, autênticos e funcionais, que servem como guias relacionais ao reconhecerem as diferenças culturais e individuais. Desta forma, geram autonomia, minimizam conflitos e sustentam relações duradouras.

A linguagem e o Direito na realidade brasileira

A barreira linguística é um fenômeno de alcance global; contudo, no contexto brasileiro, essa questão está intrinsecamente ligada às desigualdades sociais. Carvalho (2017, *apud* CATHARINA, 2024, p. 25) destaca que "há certo consenso nas ciências sociais acerca da relação de causa e efeito entre escravidão e desigualdade profunda no Brasil. A escravidão, cuja institucionalização se confunde com a formação social e política da sociedade brasileira, é a causa original para a continuidade da desigualdade no Brasil". Segundo Catharina, "embora não haja desigualdade jurídica e forma que tenha estruturado a sociedade escravocrata, a desigualdade racial e social permanece com força e intensidade" (CATHARINA, 2024, p. 25).

Adicionalmente, ao considerar a formação histórica de nossa sociedade, é imprescindível destacar que apenas cerca de 10% da população brasi-

leira é capaz de compreender e interpretar textos sem restrições, de acordo com dados de 2024 do Indicador de Alfabetismo Funcional (Inaf). Esses dados se tornam ainda mais alarmantes quando se constata que apenas 23% da população com ensino superior atinge proficiência.

Como consequência, vivemos em uma realidade que exclui a grande maioria da experiência de fruição e debate dos seus direitos fundamentais, perpetuando assim um legado secular de desigualdade e exclusão, que remonta às origens da formação social brasileira, uma vez que a complexidade e a obscuridade da linguagem jurídica contribuem significativamente para a construção de uma cultura de medo, desconforto e afastamento do cidadão leigo do sistema legal.

Nesse sentido, é relevante destacar os dados da "Pesquisa sobre Percepção e Avaliação do Poder Judiciário Brasileiro" (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2023, p. 20), que revelam que 41,4% dos respondentes discordam parcialmente e 23,5% discordam totalmente da ideia de que a linguagem utilizada nos processos é de fácil entendimento. Além disso, 50% dos participantes concordam plenamente que já desistiram de buscar a Justiça por considerarem o processo excessivamente complicado. Esses números evidenciam a barreira linguística como um dos fatores determinantes para a exclusão de grande parte da população do acesso efetivo à justiça e ao exercício de seus direitos.

Diante do contexto exposto, a incompreensão ou o desconhecimento da linguagem jurídica, associados à busca por segurança e estabilidade para a garantia de condições dignas de vida, levam as pessoas e os profissionais da área jurídica a expressar desconfianças, medos e incertezas quanto a questões legais por meio de dispositivos, procedimentos e cláusulas contratuais de caráter punitivo. Tal prática reflete a percepção de que essa abordagem seria a mais eficiente para estabelecer relações, tanto no âmbito pessoal quanto empresarial.

Dessa forma, desenvolvemos um sistema legal fundamentado em procedimentos e documentos excessivamente complexos, que demandam grande esforço de compreensão, inclusive para os operadores do Direito, apresentam elevado custo financeiro e, muitas vezes, não servem à prosperidade dos negócios ou de qualquer relação jurídica regulamentada por esses mecanismos. Isso ocorre porque esses instrumentos exigem mais tempo para serem explicados, compreendidos, revisados, assinados e executados, além de estarem frequentemente sujeitos ao risco de disputas.

No caso de contratos, por exemplo, a falta de compreensão de suas cláusulas pode comprometer a autonomia, o protagonismo e a dignidade dos indivíduos em momentos relevantes de suas vidas. Um evento emblemático, ocorrido em 2022, ganhou ampla repercussão na mídia esportiva e geral ao envolver o influenciador digital Iran Ferreira, conhecido como Luva de Pedreiro, que enfrentou sérias dificuldades financeiras em razão do rom-

pimento do contrato com seu então empresário. O próprio influenciador reconheceu que firmou o contrato sem plena compreensão de suas cláusulas, dentre as quais constava a previsão de multa no valor de R$ 5 milhões em caso de rescisão antes do prazo mínimo de quatro anos. Por inexperiência com contratos, Iran pode não ter se dado conta dos ônus que o acordo trazia. A situação é um retrato do que acontece em muitas das relações contratuais: nem todos os envolvidos têm iguais condições de informação, conhecimento e capacidade para verificar possíveis riscos ao negócio.

Ainda que o Código Civil, Art. 422 (BRASIL, 2002), estabeleça que os contratantes devem guardar, tanto na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé, precisamos discutir a clareza dos contratos que criamos. O jovem pode ter falhado ao assinar um documento que não leu completamente, mas a pergunta que resta é: se ele tivesse lido o contrato, teria entendido o que ali estava afirmado?

Dinâmicas belicosas, estruturas de poder e hierarquia, lógica punitiva, linguagem inacessível, tribunais como o único meio para resolver conflitos, profissionais treinados para o combate e desprovidos de ferramentas para lidar sentimentos e traumas humanos são a tônica do sistema legal. Esse panorama revela que as práticas jurídicas convencionais não têm lidado, de forma eficaz, com o desafio de tornar o conhecimento jurídico acessível e compreensível a todos, apesar de seu papel fundamental na regulação da convivência em sociedade. Portanto, é imprescindível reconhecer os advogados como agentes de transformação social, capazes de reduzir as barreiras entre as pessoas e o acesso à justiça.

A abordagem relacional dos contratos conscientes

A busca pela promoção ao efetivo acesso a direitos consagrados legalmente e constitucionalmente faz emergir a necessidade da adoção de ferramentais que permitam o reconhecimento e a validação das experiências e crenças daqueles envolvidos em relações saudáveis ou conflituosas, como forma de aproximar os sentimentos de desequilíbrio, frustração e impotência dessas pessoas com o ordenamento jurídico, facilitando o acesso a possíveis soluções dentro desse contexto normativo.

É nesse ponto que me encontro com os contratos e vejo neles uma possibilidade de estabelecer um novo código de conduta entre as pessoas. Afinal, os contratos manejam os relacionamentos do nosso cotidiano: casamento, compra e venda, contratos de trabalho, prestação de serviço, locação, dentre outros.

Para tanto, em um primeiro momento, desvinculo esse instituto jurídico de sua formalidade legal, observando que, em sua raiz, o que efetivamente temos são pessoas buscando estabelecer bases para alcançar um objetivo comum, independentemente da natureza desse pacto.

Aqui reside o primeiro, e talvez maior obstáculo, quando se dispõe apenas de um ferramental legal, que estabelece igualdade formal entre as pessoas. Urge a questão: como promover uma relação contratual que considere as subjetividades, reconheça a diversidade, revele e aja sobre desequilíbrios e, ainda, proponha um ambiente de confiança? Além disso, como gerar engajamento para o cumprimento dos objetivos comuns, proporcionar uma comunicação clara e implementar ações eficazes em momentos desafiadores?

Esse encontro entre o legal e o relacional é o que promove a abordagem dos Contratos Conscientes, desenvolvida pelas advogadas estadunidenses Linda Alvarez e J. Kim Wright. Essa perspectiva contratual privilegia o diálogo entre os envolvidos para a construção de pactos, visando a estabelecer, a partir da interação entre os contratantes, um conjunto de ações comportamentais e jurídicas para sustentar o negócio jurídico por trás do papel.

A abordagem dos Contratos Conscientes coloca as relações sociais em primeiro plano, com o objetivo de entender como as pessoas se conectam entre si, como criam e mantêm laços, como resolvem conflitos e como as dinâmicas relacionais se transformam ao longo do tempo.

Além disso, a análise da relação e do binômio problema-solução sob nossa tutela, deve considerar os envolvidos e o impacto na comunidade de tudo que está sendo proposto. É o que nos ensina J. Kim Wright, referência mundial para a advocacia integrativa e para a abordagem dos Contratos Conscientes.

Com foco nas questões humanas, sem deixar de lado a importância do propósito do negócio jurídico em desenvolvimento, e com a participação ativa de todos os envolvidos, o advogado estabelece um processo relacional com o cliente que resulta na criação de um documento dinâmico, capaz de orientar todo o percurso da relação em questão.

Esse desenho contratual se realiza com o apoio da técnica da Linguagem Simples e do cuidado de alguns pontos elementares:

- os valores, as necessidades e as expectativas de cada um dos envolvidos;
- a dinâmica relacional criada a partir da interação entre aquelas pessoas;
- a clareza das trocas que sustentarão o acordo;
- o processo de comunicação e tomada de decisões da relação;
- o sistema singular de autogestão de conflitos;
- os dispositivos legais pertinentes à situação;
- a linguagem textual e visual.

Contribuições da Linguagem Simples para o efetivo acesso à justiça nos contratos

Nos últimos anos, a Linguagem Simples tem ganhado destaque nas

discussões jurídicas (FISCHER, 2018). Está se formando um consenso de que uma escrita excessivamente formal, repleta de termos técnicos e burocráticos, distancia a população do debate jurídico e contraria a expectativa social de compreensão das decisões judiciais, prejudicando, assim, o desenvolvimento da cidadania.

Como bem destacado por Heloisa Fischer (2018), a temática da dificuldade de leitura e compreensão dos documentos legais ganha ainda mais relevo em um país com o Brasil, dada a baixa escolaridade da população.

Diante dessa inescusável realidade, acaba de ser publicada a Lei nº 15.263, 14 de novembro de 2025, que estabelece a Política Nacional de Linguagem Simples, com os objetivos, os princípios e os procedimentos a serem observados pelos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta de todos os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em sua comunicação com a população.

Seguindo as diretrizes já previstas no ISO 24495-1 (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION, 2023) e ISO 24495-2:2025 (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION, 2025), a citada lei estabelece que Linguagem Simples é a comunicação com redação, estrutura e design claros, que proporcionam ao leitor a que se destina facilidade para encontrar o precisa, entender o que encontra e usar essa informação.

Dito isto, imaginar que seguimos elaborando documentos incompreensíveis para instituir obrigações entre as pessoas é no mínimo problemático. Como bem destacado por Luís Roberto Barroso, ex-presidente do Supremo Tribunal Federal do Brasil e do Conselho Nacional de Justiça, "quase tudo que decidimos pode ser explicado em uma linguagem simples, que as pessoas consigam entender. Ainda que para discordar, mas para discordar daquilo que entenderem" (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2023).

Para promover o acesso à justiça e a emancipação dos envolvidos, práticas como a dos Contratos Conscientes adotam uma linguagem acessível, um design mais amigável e uma hierarquia textual que faça sentido para as relações ali estabelecidas. Essa ferramenta possibilita que os contratantes pratiquem (ou deixem de praticar) as ações esperadas para realizar o objeto (a motivação) da relação contratual, gerando como consequência relacionamentos sustentáveis.

Ver o contrato como um guia exige uma mudança de mentalidade para a sua construção, uma vez que o advogado precisa se deslocar do seu papel tradicional de impositor de regras para alguém que vai imaginar junto com o seu cliente um caminho para que este atinja, durante toda a jornada contratual, a realização satisfatória de seu objetivo.

Para alcançarmos esse objetivo, tanto a linguagem quanto o conteúdo do contrato devem ser cuidadosamente considerados, de modo que o documento seja claro, represente os envolvidos e seja efetivamente útil como

instrumento para gerenciar as relações ali tratadas. Isso também inclui, nesse contexto, os conflitos decorrentes dessa interação, que são reconhecidos desde o início neste ambiente contratual e são utilizados para fortalecer os laços relacionais, uma vez que a criação de estratégias para gerenciar os conflitos possibilita que os contratantes se conheçam mais e, por meio da colaboração, estabeleçam um futuro juntos.

Na construção dos Contrato Conscientes o uso das diretrizes da Linguagem Simples são trazidas, por exemplo, em cláusulas mais curtas e diretas, evitando que o usuário disperse a atenção ao longo da leitura; no detalhamento da parceria, incluindo informações sobre as trocas financeiras e humanas, compromissos e limites, formas de comunicação, além de tempos e prazos; *layout* que respeita o cabeçalho e o rodapé como "respiros" na diagramação das página; sumário para rápida identificação de assuntos; glossário para definição de institutos jurídico evitando assim falta de compreensão de elementos legais indispensáveis para legalidade do contrato; documento formatado a partir da linguagem visual utilizada pelas empresas envolvidas no negócio jurídico ou pelas pessoas físicas, quando há, a fim de deixar o documento mais atrativo, organizado e visualmente agradável.

Assim, o uso do ferramental da Linguagem Simples se revela indispensável para colocar no papel o significado relacional e jurídico de maneira clara, além de representar a autenticidade de cada envolvido.

Quando buscamos um contrato, queremos um documento que estabeleça um acordo claro e justo, e que possa contribuir para a construção de elos de confiança. Por isso, a etnografia relacional, aliada à Linguagem Simples, é uma base eficiente para garantir que as relações sejam saudáveis e duradouras.

Considerações finais

A abordagem dos Contratos Conscientes é um ambiente propício para um processo pedagógico de amadurecimento da cidadania e uma quebra de paradigma no universo jurídico. A concepção de negócios jurídicos a partir de uma lógica empática e participativa garante a compreensão de todos os envolvidos (e não apenas de juízes ou advogados), aliada ao uso de dispositivos legais como suporte relacional, que deixam de servir como instrumento de ameaça.

O medo gerado pela linguagem jurídica complexa e inacessível no cidadão leigo não deve ser ignorado; ao contrário, precisa ser acolhido, legitimado e transformado em autonomia, protagonismo e autogestão de conflitos. A transformação da linguagem jurídica em um instrumento mais compreensível e acessível é fundamental para democratizar os direitos e garantir que a justiça seja verdadeiramente acessível a todos.

Concluo que a adoção da Linguagem Simples nos negócios jurídicos

atravessa a questão técnica e torna-se uma exigência ética e social. Os operadores do Direito são convocados a atuar como agentes de transformação, abrindo espaço para um sistema jurídico que reflita a complexidade das relações humanas e a diversidade cultural, rompendo com a lógica de exclusão e opressão. Os Contratos Conscientes se mostram como um caminho de mudança de paradigmas ao promoverem o diálogo, a sustentabilidade relacional e o acesso à justiça.

Referências

ALVAREZ, L. G. **Discovering Agreement: contracts that turn conflict into creativity.** Candescence Media, 2016.

BRASIL. **Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm> . Acesso em: 30 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 15.263**, de 14 de novembro de 2025. Institui a Política Nacional de Linguagem Simples. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2025/Lei/L15263.htm >. Acesso em: 30 nov. 2025.

CATHARINA, A. C. **Ensaios sobre Direito Processual Antidiscriminatório**. Rio de Janeiro: Ed. Processo, 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Linguagem simples aproxima sociedade e Judiciário.** Brasília, DF: CNJ, s.d. Disponível em: <http://cnj.jus.br/linguagem-simples-aproxima-sociedade-e-judiciario/> . Acesso em: 30 nov. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Pesquisa sobre Percepção e Avaliação do Poder Judiciário Brasileiro**. Brasília, DF: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ wp-content/uploads/2023/ 04/relatorio-pesquisa-percepcao-e-avaliacao-do-pjb.pdf >. Acesso em: 30 nov. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Presidente do CNJ conclama Judiciário a utilizar Linguagem Simples**. Brasília, DF: CNJ, s.d. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/presidente-do-cnj-conclama-judiciario-a-utilizar-linguagem-simples >. Acesso em: 30 nov. 2025.

FISCHER, H. **Clareza em textos de e-gov, uma questão de cidadania**. Rio de Janeiro: Ed. Com Clareza, 2018. p. 20-36.

INSTITUTO PAULO MONTENEGRO. **Alfabetismo no Brasil**. São Paulo: IPM, s.d. Disponível em: <https://alfabetismofuncional.org.br/alfabetismo-no-brasil/>. Acesso em: 25 nov. 2025.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. **ISO 24495-1: Plain language - Part 1**. Genebra: ISO, 2023.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. **ISO 24495-2: Plain language - Part 2**. Genebra: ISO, 2025.

MATTEI, U.; CAPRA, F. **A revolução ecojurídica: o direito sistêmico em sintonia com a natureza e a comunidade.** São Paulo: Cultrix, 2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Presidente do STF e do CNJ lança Pacto Nacional pela Linguagem Simples no Judiciário**. Brasília, DF: STF, s.d. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=521404&ori=1>. Acesso em: 24 nov. 2025.

UOL. **Luva de Pedreiro e contrato com ex-empresário: entenda o caso**. UOL, 30 jun. 2022. Disponível em: <https://www.uol.com.br/splash/noticias/2022/06/30/luva-de- pedreiro-contrato-ex-empresario.htm >. Acesso em: 01 dez. 2025.

UOL. **UOL teve acesso ao contrato de "Luva de Pedreiro" com Allan; veja detalhes**. UOL, 20 jul. 2022. Disponível em: <https://www.uol.com.br/esporte/ultimas-noticias/ 2022/07/20/ uol-teve-acesso-ao-contrato -de-luva-de-pedreiro-com-allan-veja-detalhes.htm >. Acesso em: 01 dez. 2025.

WRIGHT, J. K. **Lawyer as Peacemaker**. Chicago: ABA Publishing, 2010.

JUSTIÇA MILITAR ESTADUAL, DIREITOS HUMANOS E JURISDIÇÃO EXCEPCIONAL: LIÇÕES DO CASO TAVARES PEREIRA VS BRASIL

Rodrigo Foureaux

Mestre em Direito, Justiça e Desenvolvimento pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa. Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

Resumo:

O artigo analisa os limites constitucionais e internacionais da Justiça Militar dos Estados na apuração e julgamento de condutas praticadas por militares contra civis, tendo como referência a decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Tavares Pereira versus Brasil. Parte-se dos fatos ocorridos em 2000, quando ação da Polícia Militar resultou em morte, feridos e ausência de responsabilização. Demonstra-se que, embora a polícia judiciária militar tenha atribuição para investigar, nos casos de homicídios cometidos por militares estaduais em serviço contra civis, a investigação deve ser conduzida pela Polícia Civil ou Ministério Público. Para as demais infrações que não envolvam civis, a investigação pela Polícia Militar permanece possível. Em hipóteses de maior gravidade, como violações de direitos humanos ou indícios de uso excessivo da força, admite-se que o Ministério Público conduza diretamente a investigação, por possuir independência institucional capaz de assegurar maior imparcialidade. O estudo também examina o julgamento monocrático do juiz de direito introduzido pela Emenda Constitucional nº 45/2004, concluindo que tal alteração reforçou a independência do órgão jurisdicional militar, afastou a influência da hierarquia militar e aproximou o sistema brasileiro das exigências interamericanas. Em segunda instância, os Tribunais de Justiça Militar asseguram colegialidade e imparcialidade, considerando que todos os seus membros atuam com garantias próprias da magistratura. Conclui-se que o Brasil já atende substancialmente às orientações internacionais, embora ainda precise aperfeiçoar mecanismos investigativos e definir, de forma definitiva, a excepcionalidade da jurisdição militar em casos com vítimas civis.

Palavras-chave: Justiça Militar; Direitos Humanos; Jurisdição excepcional; Corte Interamericana; Responsabilização.

Introdução

A relação entre a Justiça Militar no Brasil e o sistema internacional de proteção dos direitos humanos tem ganhado importância crescente diante da intensificação da atuação da Polícia Militar no enfrentamento a grupos armados. Operações de grande escala em áreas densamente povoadas, especialmente em regiões de domínio territorial do crime organizado, produzem cenários de alto risco para civis e colocam em evidência tensões estruturais entre segurança pública e proteção de direitos fundamentais.

A Operação Contenção, realizada no Rio de Janeiro em outubro de 2025, tornou essas tensões ainda mais evidentes. A ação, considerada uma das mais letais da história, resultou em mais de cem mortos, sendo a maior parte composta por civis, além de um alto número de feridos, prisões em larga escala e apreensão de armamento pesado. A operação mobilizou milhares de policiais das forças estaduais de segurança e gerou repercussão nacional e internacional. Diversas organizações questionaram a independência da apuração inicial, alertaram para falhas no registro dos fatos e observaram risco de que a investigação fosse conduzida por instituições militares vinculadas aos próprios policiais envolvidos. Esse cenário reacendeu debates sobre imparcialidade investigativa, controle externo da atividade policial e julgamento justo.

A sentença no caso Tavares Pereira e Outros vs Brasil oferece base direta para a análise dessas questões. O caso estabeleceu que a investigação e o julgamento de militares acusados de violações de direitos humanos contra civis não podem permanecer sob a esfera militar, mesmo que a Justiça Militar integre o Poder Judiciário. A Corte Interamericana afirmou que a independência estrutural da autoridade investigadora e julgadora é imprescindível para garantir o devido processo legal, especialmente em situações que envolvam uso da força estatal com resultado morte.

Nesse contexto, o caso Tavares funciona como referência em busca desses pilares. Ele fornece parâmetros claros para avaliar a conformidade das respostas institucionais brasileiras diante de episódios como a Operação Contenção e indica a necessidade de estudar reformas capazes de assegurar imparcialidade e resposta estatal nessas situações. O presente artigo examina esses limites, discute a (im)possibilidade de investigações militares envolvendo vítimas civis e analisa a compatibilidade do julgamento monocrático pelo juiz togado da Justiça Militar com os padrões interamericanos de independência e imparcialidade.

A posição constitucional da Justiça Militar estadual no Brasil, a estrutura e funcionamento

A Justiça Militar estadual passou por uma reconfiguração profunda desde a Constituição de 1988.

Antes da Reforma do Judiciário feita pela Emenda Constitucional n. 45, a jurisdição penal militar em primeiro grau era exercida pelos Conselhos de Justiça, órgãos colegiados presididos por um juiz de direito e quatro oficiais (juízes militares). Não havia distinção quanto ao tipo de crime, ao contexto fático ou à condição de civil ou militar da vítima. Qualquer ilícito classificado como crime militar, fosse uma lesão leve entre militares ou contra civis, era submetido a julgamento pelo Conselho de Justiça formado majoritariamente por membros da própria corporação do acusado.

A partir da década de 1990, episódios de violência policial e a percepção de impunidade geraram pressões sociais e institucionais por mudanças. A Lei nº 9.299/1996 retirou da Justiça Militar o julgamento dos crimes dolosos contra a vida de civis e marcaram o início de um movimento legislativo de contenção da jurisdição castrense diante de graves violações de direitos humanos que à época eram tidos como impunes.

A Emenda Constitucional nº 45/2005 - Reforma do Judiciário - redesenhou completamente o modelo de primeira instância, reforçou a alteração dada pela Lei n. 9.299/1996, e elevou a patamar constitucional a figura do juiz de direito do juízo militar como órgão jurisdicional autônomo. Desde então, a Constituição passou a distinguir duas competências: o juiz de direito, que julga singularmente os crimes militares cometidos por militares contra civis e todas as ações que envolvem controle judicial de atos disciplinares; e os Conselhos de Justiça, responsáveis apenas pelos crimes militares cuja vítima é outro militar ou a administração militar. Essa dualidade de competências rompeu com o sistema anterior, no qual todo e qualquer crime militar era julgado pelo conselho de justiça.

Em segundo grau, os julgamentos ocorrem no tribunal de justiça comum, com exceção de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, que possuem Tribunais de Justiça Militar, compostos por sete membros, sendo quatro coronéis que passam a compor a estrutura do Poder Judiciário e três juízes civis, dois decorrentes da vaga do 1/5 (quinto) constitucional e um juiz de carreira promovido.

Em síntese, ao juiz de direito do juízo militar cabe o julgamento singular dos crimes militares contra civis e das demandas relacionadas a atos disciplinares militares; aos Conselhos de Justiça compete o julgamento dos crimes militares cuja vítima seja outro militar ou a administração militar; e aos Tribunais de Justiça Militar, onde existem, cabe a análise dos recursos.

Parâmetros interamericanos sobre jurisdição militar

A jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos consolidou entendimento de que a jurisdição penal militar deve possuir caráter estritamente excepcional. O ponto de partida é a proteção do devido processo legal e do juiz natural, que exigem autoridade independente, imparcial

e desvinculada de estruturas militares quando estão em jogo direitos fundamentais de civis.

No sistema interamericano, a excepcionalidade significa que a justiça militar não pode ser utilizada como foro automaticamente competente sempre que o sujeito ativo do delito for militar, mesmo que decorra de crime praticado em serviço. Ao contrário, a Corte afirma que a jurisdição castrense só é admissível quando o fato punível envolve bens jurídicos essencialmente militares, em contexto interno da função castrense e sem repercussão direta sobre civis. A restrição decorre do reconhecimento de que tribunais militares têm lógica institucional própria, fundada na hierarquia e na disciplina, o que lhes retira condições estruturais de garantir imparcialidade em casos que envolvem violações de direitos humanos no âmbito externo à caserna.

Essa orientação foi construída em decisões paradigmáticas. No caso Castillo Petruzzi vs Peru (1999), a Corte afirmou que tribunais militares são absolutamente incompetentes para julgar civis. Em Almonacid Arellano vs Chile (2006), consolidou-se que a justiça militar não pode tratar de crimes contra direitos humanos, mesmo quando praticados por militares. Em Radilla Pacheco vs México (2009), reafirmou-se que violações cometidas por militares contra civis devem ser investigadas e julgadas pela justiça comum.

A jurisprudência evoluiu até alcançar o caso Tavares Pereira e Outros vs Brasil, no qual a Corte reiterou que a independência estrutural da autoridade investigadora e julgadora é indispensável. A Corte determinou que o Brasil não pode permitir que órgãos militares investiguem ou compostos por militares julguem condutas praticadas por militares estaduais que resultem em morte, lesão ou outra violação grave contra civis. A decisão reafirmou que a vinculação hierárquica entre o investigado e o órgão encarregado de apurá-lo compromete o devido processo legal e viola a Convenção Americana.

Em síntese, o sistema interamericano estabelece três diretrizes centrais: a jurisdição militar é excepcional e nunca regra; não se aplica quando há civis envolvidos; e é incompatível com investigações ou julgamentos realizados por órgãos institucionalmente ligados ao acusado.

Esses parâmetros, consolidados ao longo de décadas, orientam a interpretação contemporânea sobre os limites constitucionais da Justiça Militar estadual e constituem referência obrigatória para avaliar a conformidade das práticas brasileiras com os padrões internacionais de direitos humanos.

O caso Tavares Pereira vs Brasil

O caso Tavares Pereira e Outros vs Brasil, julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em 2023, tornou-se referência obrigatória sobre os limites da atuação estatal em situações de repressão a manifestações e sobre a impossibilidade de que instituições militares investiguem e a justiça

militar processe violações cometidas contra civis. Os fatos analisados pela Corte remontam ao dia 2 de maio de 2000, quando integrantes do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra realizavam marcha pacífica em direção a Curitiba. A Polícia Militar do Paraná posicionou barreiras na BR 277 e, diante da aproximação dos manifestantes, realizou ação de dispersão com utilização de armas menos letais e munição real.

A operação resultou na morte de Antônio Tavares Pereira, agricultor e militante do movimento, que foi atingido por disparos efetuados por policiais. Além disso, mais de cento e oitenta pessoas ficaram feridas, entre elas mulheres, crianças e idosos. As provas reunidas posteriormente, incluindo imagens, depoimentos e laudos periciais, confirmaram que não havia violência prévia por parte dos manifestantes e que a ação policial careceu de necessidade, adequação e proporcionalidade. A intervenção rompeu uma marcha legítima, autorizada e publicamente anunciada, que se dirigia à capital para participar de atividades relacionadas ao Dia do Trabalhador.

Após o episódio, diversos procedimentos investigativos foram instaurados. No âmbito militar, a própria Polícia Militar conduziu apuração interna. Paralelamente, houve investigações civis e procedimentos administrativos. No entanto, nenhuma dessas iniciativas resultou em responsabilização efetiva. Para a Corte Interamericana, o fato de a investigação inicial ter sido realizada por integrantes da mesma corporação envolvida nas agressões comprometeu a independência do processo e inviabilizou o acesso das vítimas à justiça.

A Corte concluiu que houve violação ao direito à vida pela morte de Antônio Tavares Pereira e ao direito à integridade pessoal pelas lesões sofridas por centenas de manifestantes. Reconheceu também violação à liberdade de reunião e de manifestação, porque o Estado impediu de forma ilegítima o exercício desses direitos. Além disso, declarou que o Brasil descumpriu os deveres de garantir proteção judicial e garantias processuais mínimas, já que a apuração dos fatos não observou padrões de imparcialidade e independência.

Entre as conclusões mais relevantes, a Corte afirmou que órgãos militares não podem participar da investigação e a justiça militar de julgamento de violações cometidas por seus próprios integrantes quando as vítimas forem civis. Para a Corte, esse modelo fere o devido processo legal, pois há risco concreto de parcialidade decorrente da vinculação hierárquica. A decisão destacou que investigações conduzidas por autoridades militares não atendem ao princípio da independência institucional exigido pela Convenção Americana. O julgamento também classificou como estrutural o problema da falta de responsabilização em casos de violência policial no Brasil.

A sentença impôs ao Estado brasileiro diversas obrigações. Determinou que fossem adotadas medidas para assegurar investigações independentes e imparciais em situações futuras, vedando que forças policiais ou mi-

litares conduzam apurações sobre violações praticadas por seus membros contra civis. Estabeleceu também o dever de promover programas permanentes de formação em direitos humanos e uso proporcional da força, voltados especialmente às polícias militares. O Brasil foi condenado a reparar as vítimas e familiares por meio de indenizações. Além disso, ordenou-se a implementação de mecanismos de memória, como o reconhecimento público da responsabilidade estatal e iniciativas que garantam preservação da verdade histórica.

O caso Tavares Pereira possui impacto direto sobre o debate contemporâneo da Justiça Militar estadual. A Corte deixou claro que a vinculação da Justiça Militar ao Poder Judiciário não basta para conferir legitimidade à sua atuação em casos que envolvam civis. Em tais hipóteses, a jurisdição castrense é incompatível com os parâmetros interamericanos de independência e imparcialidade. A decisão impõe ao Brasil o dever de revisar normas e práticas que permitam investigação pela instituição militar ou julgamento pela justiça militar quando há vítimas civis, especialmente em operações de grande letalidade. O caso estabelece diretrizes que orientam a conformação do sistema interno às obrigações internacionais e constitui um marco para a restrição efetiva da jurisdição militar em situações de violação de direitos humanos.

Investigação de crimes cometidos por militares estaduais em serviço contra civis

A Constituição Federal estabelece uma repartição precisa das funções de polícia judiciária. O art. 144, § 4º, atribui às polícias civis a apuração das infrações penais, exceto as militares. A investigação dos crimes militares cabe às instituições militares, por meio da polícia judiciária militar, nos termos do art. 8º, "a", do Código de Processo Penal Militar, que confere competência para apurar crimes militares.

Esse é o ponto de partida. Sempre que o fato for crime militar, a investigação é militar. Sempre que não for crime militar, a investigação é civil. A controvérsia surge em hipóteses limítrofes, especialmente quando militares praticam crimes contra civis no exercício da função.

A Lei nº 9.299, de 1996, acrescentou o § 2º ao art. 82 do CPPM que determina que, nos crimes dolosos contra a vida praticados contra civil, a Justiça Militar deve encaminhar os autos do inquérito policial militar à justiça comum. O texto legal não é taxativo sobre quem deve conduzir a investigação, por isso se abriu espaço para diferentes leituras. Uma delas sustenta que o crime permanece de natureza militar, embora sujeito à competência constitucional do Tribunal do Júri. Nessa perspectiva, a apuração continua a cargo da instituição militar, por meio da instauração e condução do inquérito policial militar (ASSIS, 2022, p. 71).

O Superior Tribunal de Justiça[1] consolidou entendimento segundo o qual o inquérito de crime doloso contra a vida praticado por militar estadual contra civil pode ser conduzido pela Polícia Civil. A corte aplica a teoria dos poderes implícitos e afirma que a investigação deve corresponder ao órgão julgador. Como o julgamento é do tribunal do júri, a apuração deve tramitar perante a polícia judiciária civil. O STJ também assentou que a existência paralela de inquérito policial militar para apurar eventual transgressão disciplinar ou crime militar não configura ilegalidade, pois, em caso de concurso, admite-se a cisão dos feitos nos termos do art. 102, alínea a, do CPPM.

Dessa forma, é possível afirmar que na configuração atual, quando o militar estadual em serviço pratica crime doloso contra a vida de civil, a atribuição investigativa é da polícia judiciária civil. Em situações excepcionais, pode recair diretamente sobre o Ministério Público (NEVES, 2022, p. 209-210), especialmente em casos de graves violações de direitos humanos, conforme parâmetros interamericanos. Ou até mesmo nos casos de Incidente de Deslocamento de Competência (IDC) à luz do art. 109, V-A e § 5º, da Constituição Federal (CARVALHO, 2010, p. 102-103).

Nos demais casos em que o militar estadual viola direitos humanos de civis sem que haja crime doloso contra a vida, a regra permanece inalterada. Se o fato for crime militar, a investigação continua sendo da polícia judiciária militar (ROCHA, 2022, p.938). É o exemplo de tortura praticada por militar em serviço contra civil (art. 9º, II, "c", do CPM c/c a Lei n. 9.455/1997).

A estrutura brasileira, tal como se consolidou após a Lei nº 9.299 de 1996, a interpretação do art. 82, § 2º, do CPPM e a orientação firmada por STF e STJ, converge parcialmente com o padrão interamericano explicitado no caso Tavares Pereira versus Brasil. A Corte Interamericana afirmou que violações de direitos humanos cometidas por militares contra civis não podem ser investigadas por órgãos vinculados à mesma estrutura hierárquica do agente, pois isso compromete a independência da apuração e o direito da vítima a um juiz imparcial. O modelo hoje aplicado no Brasil, que desloca para a Polícia Civil (ou, em situações específicas, para o Ministério Público) a investigação dos crimes dolosos contra a vida de civis praticados por militares estaduais em serviço, atende exatamente a essa exigência, ao afastar a apuração da esfera castrense e garantir maior autonomia institucional do órgão investigativo. Com isso, o sistema normativo e jurisprudencial interno passou a refletir o mesmo núcleo de proteção definido pela Corte Interamericana, cuja preocupação central é assegurar que graves violações de direitos humanos não sejam investigadas por estruturas potencialmente parciais, o

1 STJ. Terceira Seção. CC 144.919/SP. Relator: Min. Felix Fischer. j: 22/06/2016. p: 01/07/2016.
STJ. Quinta Turma. AgRg no RHC 122.680/PR. Relator: Min. Reynaldo Soares da Fonseca. j: 03/03/2020. p: 09/03/2020. No mesmo sentido já decidiu a 1ª Turma do STF: ARE 1.551.877 AgR. Relator: Min. Flávio Dino. j: 01/09/2025. p: 04/09/2025.

que reforça a compatibilidade entre o direito brasileiro e os parâmetros internacionais de imparcialidade e efetividade investigativa. Por outro lado, os demais crimes praticados por militares contra civis, ainda que viole os direitos humanos, seguem sendo investigados pela instituição militar.

O julgamento monocrático pelo juízo de direito da justiça militar quando a vítima for civil

A análise da compatibilidade do julgamento monocrático do juiz de direito da Justiça Militar estadual com os parâmetros interamericanos exige considerar o contexto temporal em que se insere o caso Tavares Pereira vs Brasil. A operação que deu origem ao processo ocorreu no ano 2000, período em que ainda vigorava o modelo anterior à Emenda Constitucional nº 45 de 2004. Naquele momento, todos os crimes militares eram processados e julgados por Conselhos de Justiça de composição mista, nos quais quatro oficiais da corporação participavam diretamente da função jurisdicional, inclusive em casos envolvendo vítimas civis.

A EC 45 introduziu mudança decisiva ao determinar que, nos crimes militares cometidos contra civis, o julgamento de primeiro grau deve ser realizado por juiz de direito, que atua de forma singular, sem participação de oficiais. Essa alteração reforça a independência funcional da jurisdição militar e aproxima o modelo de justiça das pretensões expressas pela Corte Interamericana, que há décadas reivindica a separação entre estruturas militares e a análise judicial de violações de direitos humanos. O ingresso do magistrado por concurso público, a vitaliciedade e a ausência de vínculos hierárquicos com a corporação conferem ao julgamento monocrático um patamar de imparcialidade inexistente no modelo anterior.

Outro aspecto relevante para essa análise é o funcionamento da segunda instância. Em São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, existem Tribunais de Justiça Militar que exercem jurisdição recursal. Nesses tribunais, quatro dos sete membros são coronéis das instituições militares estaduais, mas, ao ingressarem no tribunal, passam a compor o Poder Judiciário com todas as garantias inerentes à magistratura. Os demais membros são juízes, sendo dois deles decorrentes do quinto constitucional (um do MP e outro da advocacia) e um juiz de carreira que ascendeu ao tribunal em razão de promoção. Esse formato assegura que o órgão colegiado funcione de forma imparcial e desvinculada da hierarquia e disciplina das corporações militares, pois todos são efetivamente membros do Poder Judiciário.

A Corte Interamericana entende que crimes sensíveis, especialmente aqueles envolvendo vítimas civis e alegações de uso excessivo da força, devem ser julgados por jurisdição civil. Essa orientação decorre do dever de máxima proteção às vítimas e da necessidade de assegurar independência estrutural da autoridade julgadora. Ainda assim, é importante reconhecer

que, no modelo pós EC 45, o julgamento singular por juiz togado representa avanço significativo em relação ao passado e atende, em nossa avaliação, às exigências interamericanas.

Em síntese, a alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 45 responde aos principais problemas apontados pela Corte Interamericana no caso Tavares Pereira e constitui mecanismo relevante de garantia de imparcialidade. O modelo atual, especialmente quando analisado em conjunto com a estrutura recursal dos Tribunais de Justiça Militar, aproxima-se substancialmente das expectativas internacionais de independência e imparcialidade, em que pese a Corte ter decidido que casos envolvendo civis devem ser apreciados pela justiça comum para assegurar proteção integral aos direitos fundamentais, o que é perfeitamente possível de ser alcançado na Justiça Militar após a EC 45.

Impactos estruturais para o Brasil

A sentença do caso Tavares Pereira vs Brasil produz efeitos que ultrapassam a responsabilização pelo episódio concreto e alcançam a própria arquitetura institucional da persecução penal envolvendo militares quando as vítimas forem civis e houver violação de direitos humanos. A decisão expôs fragilidades no modelo brasileiro e impôs ao Estado obrigações de modificação normativa e prática que terão repercussão duradoura na forma como se investigam e julgam violações de direitos humanos cometidas por militares.

A primeira consequência prática relaciona-se ao impedimento para que instituições militares realizem investigações sobre condutas de seus próprios integrantes quando as vítimas forem civis. A decisão deixa claro que o Brasil deve assegurar que toda apuração seja conduzida por instâncias civis independentes, dotadas de autonomia institucional e distanciamento hierárquico. Na prática, isso demanda reavaliação das rotinas administrativas das polícias militares, que historicamente instauram inquéritos militares mesmo em casos que envolvem civis. Esses mecanismos devem ser substituídos, em tese, por investigações conduzidas pela polícia judiciária civil ou pelo Ministério Público. E isso demandaria uma alteração constitucional, já que o art. 144, § 4º, da CF é explícito ao destacar que cabe às instituições militares estaduais conduzirem as investigações decorrentes de crimes militares.

Uma segunda consequência é a necessidade de revisar normas que autorizam, direta ou indiretamente, intervenção da Justiça Militar em casos que extrapolam o ambiente estritamente castrense. A sentença indica que, para estar em conformidade com a Convenção Americana, o Brasil deve harmonizar leis e regras de competência, de modo a afastar qualquer atuação jurisdicional militar em fatos que envolvam vítimas civis. Essa revisão pode incluir adaptações na Constituição Federal, Código Penal Militar e no Código de Processo Penal Comum e Militar.

A decisão também produz repercussões sobre a formação e capacitação das forças de segurança. A Corte determinou que o Brasil desenvolva programas contínuos de formação em uso proporcional da força, direitos humanos e técnicas de controle de multidões. Isso passa a ser uma obrigação que deve ser incorporada na formação inicial e continuada dos policiais militares.

No plano jurisdicional, a sentença reforça a necessidade de diálogo entre o sistema de justiça brasileiro e os padrões interamericanos. Tribunais deverão considerar o precedente ao interpretar normas de competência e ao controlar a legalidade de investigações. A tendência é que juízes e tribunais passem a aplicar de maneira mais estrita a excepcionalidade da jurisdição militar e a reconhecer, com maior clareza, a preferência pela jurisdição comum em casos que envolvem civis.

Em síntese, o impacto estrutural do caso Tavares Pereira se manifesta em três grandes eixos. O primeiro é a reorganização do sistema investigativo, com fortalecimento da investigação por órgão desvinculado da instituição a qual pertence o militar. O segundo é a necessidade de modificações legislativas que restrinjam a jurisdição militar. O terceiro é a transformação cultural e institucional das forças de segurança, com foco na prevenção de abusos e no fortalecimento da transparência. Esses elementos, articulados, indicam que a sentença não é apenas uma resposta ao episódio de 2000, mas um marco para redefinir o modelo brasileiro de controle estatal da atividade policial, alinhando-o às obrigações internacionais que o Brasil assumiu.

Considerações finais

A análise desenvolvida ao longo deste artigo demonstrou que a relação entre a Justiça Militar estadual brasileira e o sistema interamericano de direitos humanos exige contínuo processo de harmonização. O caso Tavares Pereira vs Brasil reafirmou que violações cometidas por militares contra civis não podem ser investigadas pelas instituições militares ou julgadas pela justiça militar, ainda que essa justiça integre formalmente o Poder Judiciário. O problema central reside na necessidade de assegurar independência, imparcialidade e efetividade em todas as fases da persecução penal, principalmente em contextos sensíveis que envolvem uso da força estatal.

A evolução normativa brasileira mostra que o país já incorporou mudanças substanciais que atendem, em grande parte, às determinações internacionais. A Emenda Constitucional nº 45 de 2004 transferiu ao juiz de direito do juízo militar o julgamento singular dos crimes militares praticados contra civis, afastando o modelo anterior em que Conselhos de Justiça integrados por oficiais julgavam todo o espectro de condutas militares. Essa medida aproximou o Brasil do padrão interamericano ao fortalecer a independência do julgador e ao reduzir a influência da hierarquia militar no

processo. Em nível recursal, os Tribunais de Justiça Militar, onde existem, funcionam como órgãos colegiados independentes, compostos por juízes civis e por coronéis que se tornaram juízes e possuem todas as garantias da magistratura, assegurando duplo grau de jurisdição em moldes compatíveis com o sistema de proteção internacional.

A investigação quando a vítima for civil continua sendo de responsabilidade das instituições militares (art. 144, § 4º da CF), salvo no caso de homicídio doloso contra a vida. Essa prática contraria, em um primeiro momento, os parâmetros da Corte Interamericana, que exige investigação por órgão independente, entretanto deve-se ponderar que decorre de previsão constitucional e a mesma lógica deve ser aplicada aos crimes praticados contra civis por policiais civis, razão pela qual ao se exigir uma investigação independente, nas mais diversas situações, o cenário ideal é que seja conduzida pelo Ministério Público.

Em síntese, o Brasil avançou significativamente desde os fatos que deram origem ao caso Tavares Pereira. A Reforma do Judiciário e a consolidação do julgamento singular pelo juiz togado representam movimentos concretos em direção aos padrões interamericanos. Contudo, o completo alinhamento entre o sistema interno e o sistema internacional requer aprimoramentos adicionais, sobretudo no âmbito investigativo e na delimitação definitiva da competência da Justiça Militar. A convergência plena dependerá da capacidade do país de transformar a sentença internacional em política institucional permanente, assegurando que investigações, processos e julgamentos respeitem integralmente os direitos fundamentais e reforcem a responsabilidade do Estado diante de eventuais abusos de força. Essa trajetória, embora complexa, é essencial para consolidar um modelo de segurança pública compatível com o Estado Democrático de Direito e com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Referências

ASSIS, Jorge César de. **Crime Militar e Processo - Comentários à Lei 13.491/2017**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Primeira Turma. ARE 1.551.877 AgR. Relator: Min. Flávio Dino. j: 01/09/2025. p: 04/09/2025.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Terceira Seção. CC 144.919/SP. Relator: Min. Felix Fischer. j: 22/06/2016. p: 01/07/2016.

BRASIL. Quinta Turma. AgRg no RHC 122.680/PR. Relator: Min. Reynaldo Soares da Fonseca. j: 03/03/2020. p: 09/03/2020.

CARVALHO, Esdras dos Santos. **O Direito Processual Penal Militar: Numa Visão Garantista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Tavares Pereira e outros vs. Brasil: exceções preliminares, mérito, reparações e custas**.

Sentença de 16 de novembro de 2023. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr.>.

ROCHA, Abelardo Júlio da. **Crime Militar Extravagante de Tortura (Lei n. 9.455/1997).** In: NEVES, Cícero Robson Coimbra (Coord.). Crimes Militares Extravagantes - Volume Único. 2. ed. São Paulo: Juspodivm, 2022.

NEVES, Cícero Robson Coimbra. **Exercício da Defesa do Indiciado por Uso de Força Letal Contra Civis no Inquérito Policial.** In: ASSIS, Jorge César de (Org.). Crimes Dolosos Contra a Vida Praticados por Militares Contra Civis. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2022.

A APLICAÇÃO DO PROTOCOLO PARA JULGAMENTO COM PERSPECTIVA DE GÊNERO NA JUSTIÇA MILITAR

Mariana Aquino

Juíza Federal da Justiça Militar da União. Especialista em Direito Militar pela Universidade Cândido Mendes (UCAM). Mestranda em Direitos Humanos pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ)

Resumo:

O presente artigo científico tem como objetivo analisar a aplicação do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero no âmbito da Justiça Militar, considerando suas especificidades estruturais e normativas. O problema de pesquisa concentra-se em compreender de que forma as diretrizes do Protocolo, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça e tornado de observância obrigatória pela Resolução CNJ nº 492/2023, podem ser efetivamente incorporadas à atuação jurisdicional castrense, marcada pelos pilares da hierarquia e da disciplina. Utiliza-se metodologia bibliográfica e documental, com exame do Protocolo, da Constituição Federal, do Código Penal Militar e do Código de Processo Penal Militar, além de referenciais teóricos sobre gênero e desigualdades estruturais. Conclui-se que a aplicação da perspectiva de gênero na Justiça Militar é imprescindível para evitar a reprodução de estereótipos, prevenir a revitimização e assegurar a igualdade substancial, especialmente diante da dupla vulnerabilidade da mulher militar, atingida tanto em sua condição de mulher quanto em sua posição na estrutura hierárquica. A incorporação das diretrizes do Protocolo contribui para a efetivação dos direitos humanos, o fortalecimento institucional e a promoção de um ambiente militar mais digno, seguro e inclusivo.

Palavras-chave: Perspectiva de gênero; Justiça Militar; Protocolo para Julgamento com Perspectiva de gênero; Igualdade substancial; Direitos Humanos.

Introdução

Historicamente, a construção do conceito de gênero perpassou diversas acepções, desde a mera diferenciação biológica (sexo masculino ou feminino), que serviu de base para as demais, evoluindo para o conceito de

gênero baseado no estereótipo de masculinidade e feminilidade como construção social, a partir da segunda onda do feminismo, aliado à ideia de funções femininas de cuidado e maternidade, e, após, durante a terceira onda do feminismo, para um conceito relacional, que implica em relações de poder desiguais, calcadas nas performances gendradas que afirmam e reafirmam os papéis de ser homem e mulher na sociedade.

Segundo lição de Fernando Galvão, gênero é um conceito que foi cunhado a partir do movimento feminista e permite refletir sobre as desigualdades existentes entre homens e mulheres na sociedade e na cultura ocidental. A noção de gênero permitiu refletir sobre como a relação entre natureza e cultura constrói justificativas para as desigualdades sociais existentes entre homens e mulheres, questionando o dogma de que existe uma relação direta entre as diferenças biológicas e as diferenças sociais que se estabelecem entre homens e mulheres. Com efeito, os argumentos baseados nas características biológicas, na gestação e na maternidade já não conseguem explicar de maneira satisfatória a desvalorização do papel das mulheres na sociedade e a luta do movimento feminista ainda se mostra necessária nos dias atuais. (GALVÃO, 2019, p. 2)

Frases como "bela, recatada e do lar"; "lugar de mulher é na cozinha"; "mulher no volante, perigo constante"; "mulher tem que se dar ao respeito"; "polícia é coisa para homem"; "que bom que tem mulher para enfeitar o quartel", dentre outras, são amplamente difundidas e fazem parte do cotidiano feminino, sempre calcadas na ideia de inferioridade da mulher e de seu papel na coletividade.

Assim, em face da assimetria nas relações de poder, a mulher é subjugada pelo homem, que exerce uma dominação simbólica com apoio na sociedade machista e patriarcal que lhe concede diretos e valida suas ações, naturalizando desigualdades entre homens e mulheres, que, por vezes culmina na violência de gênero (seja ela física, psicológica, moral, patrimonial, sexual, eleitoral, institucional).

Nesse sentido, reconhecendo a influência que as desigualdades históricas, sociais, culturais e políticas a que estão submetidas as mulheres ao longo da história exercem na produção e aplicação do direito, foi elaborado oProtocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero - como consequência dos estudos do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria n. 27, de 27 de fevereiro de 2021, e complementado pela Portaria n. 116, de 12 de abril de 2021, ambas do Conselho Nacional de Justiça, que, a partir disso, identifica a necessidade de criar uma cultura jurídica emancipatória e de reconhecimento de direitos de todas as mulheres e meninas.(PROTOCOLO PARA JULGAMENTO COM PERSPECTIVA DE GÊNERO. CNJ, 2021, p.7)

O Protocolo foi elaborado com a participação de todos os ramos do Poder Judiciário brasileiro. Nesse caminho, o Conselho Nacional de Justiça, ao editar este documento, avança na direção de reconhecer que a influência

do patriarcado, do machismo, do sexismo, do racismo e da homofobia são transversais a todas as áreas do direito, não se restringindo à violência doméstica, e produzem efeitos na sua interpretação e aplicação.

Diretrizes do protocolo para julgamento com perspectiva de gênero

O Protocolo é dividido em três partes:

1) conceitual sobre sexo, gênero, identidade de gênero; sexualidade e questões centrais sobre desigualdade de gênero e gênero e direito;
2) prática**,** trazendo um guia para magistrados e magistradas na atuação jurisdicional; e
3) questões de gênero específicas de cada ramo da justiça.

Parte conceitual

Fundamentado na ideia de gênero como construção social e relações desiguais de poder, alerta que gênero deve ser compreendido como uma ferramenta analítica que pretende enxergar e explicar o conjunto de formulações sociais, propriedades e características atribuídas a determinadas pessoas em razão do sexo, que facilita a percepção das desigualdades sociais e econômicas entre homens e mulheres devidas à discriminação histórica contra as mulheres.

Adverte o protocolo que, em termos históricos, o direito parte de uma visão de mundo androcêntrica. Sob o argumento de que a universalidade seria suficiente para gerar normas neutras, o direito foi forjado a partir da perspectiva de um "sujeito jurídico universal e abstrato", que tem como padrão o "homem médio", ou seja, homem branco, heterossexual, adulto e de posses, o que acaba por se destacar, em sua maioria, até mesmo na própria composição dos Tribunais e julgadores de primeiro grau.

Assim, magistrados e magistradas devem atuar atentos à dimensão cultural da construção dos sujeitos de direito - e seus potenciais efeitos negativos, questionando o papel que as características socialmente construídas podem ter ou não em determinada interpretação e sobre o potencial de perpetuação dessas características por uma decisão judicial.

Abordado exemplos práticos, o Protocolo traz, didaticamente, como os estereótipos de gênero podem influenciar no direito e na atividade jurisdicional, a saber: quando o julgador ou a julgadora confere ou minimiza relevância a certas provas com uma ideia preconcebida de gênero (ex.: casos de violência sexual em que o/a julgador (a) ao mesmo tempo em que coloca em dúvida os relatos das vítimas (minimiza relevância), passa a supervalorizar o comportamento delas antes do momento da violência, ou a roupa que elas usavam (maximiza relevância), influenciado pela ideia preconcebida de que cabe às mulheres recato e decência; quando considera apenas as evidências que confirmam uma ideia estereotipada, ignorando aquelas que a contradi-

zem (quando se atribui maior peso ao testemunho de pessoas em posição de poder, desconsiderando o testemunho de mulheres e meninas em casos de violência doméstica ou em disputas de guarda envolvendo acusações de alienação parental, a partir da ideia preconceituosa de que as mulheres são destemperadas, vingativas, volúveis e menos racionais do que os homens); quando utiliza ideias preconcebidas sobre gênero como uma máxima de experiência para tomar um fato como certo (ex. negativa do direito à adoção por casais homossexuais, sob o prejulgamento de que a ausência de pai/mãe do sexo masculino/feminino possa resultar em um risco para o desenvolvimento integral das crianças).

Impende destacar que o Protocolo aborda, ainda, a importância da imparcialidade na tomada de decisões judiciais, baseada na postura ativa de desconstrução e superação dos vieses esteriotipados de gênero e na busca por decisões que levem em conta as diferenças e desigualdades históricas, fundamental para eliminar todas as formas de discriminação contra a mulher, de modo que o magistrado (a) considere que os estereótipos estão presentes na cultura, na sociedade, nas instituições e no próprio direito, e busque identificá-los para não se submeter à influência de vieses inconscientes no exercício da jurisdição.

Dessa forma, qualquer atuação jurisdicional que se pretenda efetiva no enfrentamento das desigualdades de gênero vai pressupor a compreensão de como atuam as formas de opressão, buscando a desconstrução do padrão normativo vigente (homem/branco/hetero/cristão). A magistratura brasileira, inserida nesse contexto de diferenças estruturais, caso pautada na crença de uma atuação jurisdicional com a aplicação neutra da lei e sem a compreensão da necessidade de reconceitualização do direito, servirá apenas como meio de manutenção das visões heteronormativas, racistas, sexistas e patriarcais dominantes, em descompasso com os preceitos constitucionais e convencionais da igualdade substancial.

Parte prática: guia para magistrados e magistradas na atuação jurisdicional - um passo a passo

Nessa etapa, o Protocolo traz uma sugestão de roteiro para cada etapa do julgamento (aproximação com o processo, acesso à justiça, medidas protetivas, instrução probatória, fatos e valoração das provas e, por fim, identificação e aplicação do direito).

Na primeira aproximação com o processo, o magistrado deve questionar se as assimetrias de gênero estão presentes no conflito sob sua apreciação, lembrando que algumas situações não apresentam, de plano, questões de gênero, sendo necessária uma análise mais acurada do(a) magistrado(a). Exemplos disso são trazidos pelo Protocolo: definição de indenizações no âmbito do trabalho pode parecer neutra. Entretanto, se pensarmos que mu-

lheres, em geral, ganham 30% a menos do que homens, uma questão de gênero emerge; um inventário pode, a princípio, parecer algo neutro a gênero. Entretanto, ao refletir sobre este em contexto, é possível que o(a) julgador(a) perceba a omissão na antecipação da legítima a herdeiros homens, em detrimento a herdeiras mulheres. Esta é uma questão de gênero.

Nesse momento, portanto, é recomendável que o julgador se pergunte: é possível que desigualdades estruturais tenham algum papel relevante nessa controvérsia?

Com relação aos sujeitos processuais, é necessário que o(a) julgador(a) esteja atento(a) às desigualdades estruturais que afetam a participação dos sujeitos em um processo judicial. A questão-chave é: existem circunstâncias especiais que devem ser observadas para que a justiça seja um espaço igualitário para mulheres?

Nesse diapasão, deve o(a) magistrado(a) ponderar certas questões, tais como: se alguma das pessoas presentes em audiência é lactante; se alguma das pessoas tem filhos pequenos; se alguma das pessoas tem algum tipo de vulnerabilidade que possa tornar uma sessão desconfortável para ela; se as partes envolvidas no processo compreendem exatamente o que está sendo discutido, se as perguntas propostas às partes são suficientemente claras, dentre outros.

É importante esse olhar mais criterioso, com lentes de gênero, pelo(a) magistrado(a), em todas as etapas do processo.

Sobre as medidas especiais de proteção, seu deferimento deve ser pautado nessa análise de risco e em atenção ao princípio da cautela, devendo ser imediato a fim de romper com os ciclos de violência instaurados, decorrentes e inclusive potencializados por assimetrias (social e cultural) estabelecidas entre homens e mulheres.

Nesse ponto, as questões relevantes são: o caso requer alguma medida imediata de proteção (ex.: afastamento, alimentos, medidas de restrição ao agressor, medidas protetivas)? As partes envolvidas estão em risco de vida ou de sofrer alguma violação à integridade física e/ou psicológica? Existe alguma assimetria de poder entre as partes envolvidas? Existem fatores relacionados ao contexto no qual a pessoa está inserida; fatores socioeconômicos ou aspectos culturais (ex.: cultura de não intervenção em brigas conjugais) que propiciam o risco? Há alguma providência extra-autos, de encaminhamento ou de assistência às vítimas a ser tomada (ex: medidas de profilaxia ou interrupção da gravidez)? O que significa proteger, no caso concreto? A autonomia da mulher está sendo respeitada?

No tocante à instrução processual, sua condução com base na perspectiva de gênero é essencial para que não ocorra revitimização e também violência institucional. O(a) julgador(a) atento(a) a gênero é aquele(a) que percebe dinâmicas que são fruto e reprodutoras de desigualdades estruturais presentes na instrução do processo e que age ativamente para barrá-las, não

só nas audiências, mas também com relação às provas periciais, que devem ser produzidas com atenção a desigualdades estruturais que possam ter um papel na demanda. É imprescindível que peritos(as) e outros atores (assistentes sociais, policiais) sejam capacitados(as) para perceber essa situação e tentar neutralizá-la. A atenção ao gênero demanda uma postura ativa dos(as) julgadores(as) quando da análise de laudos técnicos.

A questão-chave nesse ponto é: a instrução processual está reproduzindo violências institucionais de gênero? A instrução está permitindo um ambiente propício para a produção de provas com qualidade?

Devem ser vedadas, por exemplo, em audiência, as seguintes situações: perguntas que reproduzem estereótipos de gênero (ex.: questionam qualidade da maternidade ou o comportamento da mulher a partir de papéis socialmente atribuídos); perguntas que desqualificam a palavra da depoente de alguma maneira (ex.: questionam os sentimentos da depoente com relação à atual esposa de seu ex-marido ou qualquer ressentimento que possa existir entre as partes; perguntas podem causar algum tipo de revitimização (ex.: perguntas que exponham a intimidade da vítima, perguntas que façam a mulher revisitar situações traumáticas); verificação se o ambiente proporciona algum impedimento para que a depoente se manifeste sem constrangimentos e em situação de conforto (ex.: a depoente encontra-se cercada por homens? O acusado encontra-se na sala?), etc.

Na valoração da prova e identificação de fatos é importante que o(a) magistrado(a) verifique as provas do caso concreto e questione se uma prova faltante poderia, de fato, ser produzida, já que ações envolvendo abusos e/ou crimes sexuais costumam ocorrer às escondidas, sendo mais dificultosa sua produção. Nesse viés, importante destacar que abusos são eventos traumáticos em que a vítima muitas vezes demora a se dar conta do que sofreu, devendo o julgador ou julgadora estar atento a essas questões a fim de não reproduzir estereótipo de gênero.

Assim, nessa etapa questões importantes são: uma prova geralmente considerada relevante poderia ter sido produzida? (ex.: existem circunstâncias que poderiam impedir a produção de provas testemunhais, como medo por parte de testemunhas oculares de prestar depoimento?); em vista da resposta conferida à primeira questão, é necessário atribuir um peso diferente à palavra da vítima?; provas podem estar imbuídas de estereótipo de gênero? (ex.: um depoimento sobre a ocorrência pode se pautar em ideias falsas sobre como a vítima deveria ter se comportado ou sobre como homens, em geral, se comportam?); minhas experiências pessoais podem estar influenciando a apreciação dos fatos? (ex.: nunca sofri violência em casa e, portanto, parece-me difícil que uma pessoa que tenha uma relação afetiva com uma mulher pratique algum tipo de violência); posso estar dando peso a um evento que só parece importar por ideias pré-concebidas que permeiam minha visão de mundo? (ex.: depoimentos que dizem que uma mulher acusa o

ex-marido por vingança após traição (ideia que permeia o imaginário popular); da mesma forma, posso estar minimizando algum fato relevante? (ex.: assediador não tinha cargo formalmente superior, mas, informalmente tinha poder por ser amigo do chefe?).

No que diz respeito à aplicação do direito, é necessário que o julgador identifique marcos normativos e precedentes nacionais ou internacionais que se relacionam com o caso em análise, assim como recomendações, opiniões consultivas ou observações gerais emitidas pelos organismos regional e internacional de proteção de direitos, ou seja, é dizer que a análise dos marcos normativos aplicáveis considera não apenas o exame da legislação nacional, mas também de tratados e convenções internacionais de direitos humanos, incorporados pelo Brasil.

Nesse ponto, devem ser feitas as seguintes indagações, pelo(a) magistrado(a): minha interpretação de conceitos está refletindo a realidade de grupos subordinados ou está restrita à minha percepção do mundo?; é possível que a norma seja construída a partir de estereótipos negativos sobre grupos subordinados?; determinada norma trata grupos ou indivíduos de maneira manifestamente desigual? Se sim, a justificativa dada para tal é fruto ou perpetuadora de desigualdades?; determinada norma tem um impacto desproporcional sobre determinado grupo? Se sim, esse impacto é fruto ou perpetuador de desigualdades estruturais?

Nesse sentido, é importante ter em mente que, em todas as etapas interpretativas, magistradas e magistrados preocupados com gênero devem ter como lente de análise e guia interpretativo a ideia de igualdade substantiva ou antisubordinatória. Ou seja, reconhecer a existência de desigualdades estruturais, fruto de assimetrias de poder, e buscar um resultado que as desinvisibilize e neutralize.

Assim, o guia prático tem o condão de facilitar a atuação do(a) magistrado(a), para que verifique, por meio das perguntas em cada etapa, se está pautando sua atuação com base na perspetiva de gênero.

Questões de gênero específicas dos ramos da justiça

Nessa parte do Protocolo são apresentadas particularidades dos ramos das Justiças Federal, Estadual, do Trabalho, Eleitoral e Militar que envolvem, em geral, a temática de gênero, abordando exemplos de questões e problemáticas recorrentes de cada segmento.

Da aplicação na Justiça Militar

A justiça militar é um órgão jurisdicional especial, tendo em vista os bens jurídicos tutelados pelo direito penal militar, os quais "carecem de uma compreensão específica na busca de sua proteção". O objeto da tutela do direito penal militar são as instituições militares, sob o prisma peculiar da dis-

ciplina, da hierarquia, do serviço e do dever militar (NEVES, 2018, p. 552).

Para a análise da jurisdição e competência, é imprescindível o estudo dos dispositivos pertinentes na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. A Justiça Militar da União (JMU) está disposta no artigo 124, enquanto a Justiça Militar Estadual (JME) encontra-se no artigo 125 § 4º.

A JMU possui jurisdição penal militar federal. Dessa forma, detém a competência para o processamento e julgamento dos crimes militares definidos em lei, quando praticados por militares das Forças Armadas ou civis nas condições estabelecidas pelo artigo 9º do Código Penal Militar.

Outrossim, em linhas gerais, a JME possui jurisdição penal militar estadual, além de competência para julgar ações disciplinares militares, com algumas ressalvas constitucionais. Assim, compete a JME processar e julgar apenas os militares dos Estados (Forças Auxiliares - Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares) nos crimes militares definidos em lei e as nas ações judiciais contra atos disciplinares militares.

Pelo princípio da especialidade, a norma especial deve prevalecer sobre a geral, para atender situações específicas de uma categoria funcional. No caso da jurisdição militar, os elementos específicos e inerentes às Forças carecem de especial atenção, justificando, assim, a aplicação de regramento singular no âmbito castrense, a fim de proteger os bens jurídicos peculiares da caserna.

Tanto o Código Penal Militar (CPM) quanto o Código de Processo Penal Militar (CPPM) foram promulgados em 1969, época em que não havia uma participação expressiva de mulheres na área militar. Assim, os referidos diplomas legais não foram pensados sob o prisma do recorte de gênero.

Nesse sentido, é necessário que seja realizado trabalho preventivo de conscientização do público militar sobre violência de gênero contra a mulher, bem como sejam adotas determinadas condutas pelo Comandante a fim de bem apurar os casos relatados, além de prestar o devido acolhimento à vítima, exercitar a escuta ativa e atuar de forma a não revitimizá-la.

Assim, tendo em vista que a apuração de crimes militares é realizada pela Polícia Judiciária Militar (ou seja, por militares), seria importante delegar a função de encarregado de inquérito policial militar a uma oficial do sexo feminino, o que permitirá que a vítima se sinta mais confortável para relatar os fatos, buscando evitar o processo de revitimização.

Na seara castrense, a mulher militar é duplamente atingida pela violência de gênero: em sua condição de mulher e na quebra do binômio hierarquia-disciplina, como militar, uma vez que tal conduta a coisifica e a impede de exercer sua autoridade perante seus subordinados, também a diminuindo perante seus pares e superiores hierárquicos.

Outrossim, sobreleva notar que a estrutura da Justiça Militar é predominantemente masculina, tendo em vista o quantitativo de magistradas togadas ser bem inferior aos de magistrados (tanto em primeiro grau quanto no

Superior Tribunal Militar - em que existe apenas uma Ministra), bem como na composição dos Conselhos de Justiça (compostos pelo juiz(a) togado(a) e por quatro militares de carreira sorteados e convocados, em que a presença de oficiais do sexo masculino é infinitamente superior ao número de oficiais do sexo feminino).

Em face dessas peculiaridades, o Protocolo orienta que na atuação com perspectiva de gênero na esfera militar é necessário revisitar os conceitos de hierarquia, ordem e disciplina, os quais, apesar de inerentes ao militarismo, não podem ser utilizados para mascarar práticas sexistas e misóginas ou que acarretem diferenciações de tratamento discriminatórias entre homens e mulheres. Nesta ordem de ideias, a criação de demandas, funções ou situações diferentes para homens e mulheres, baseadas exclusivamente no sexo, na raça ou orientação sexual do(a) destinatário(a) do comando ou da norma, caracteriza inaceitável deturpação dos pilares da atividade castrense (hierarquia, ordem e disciplina).

Assim, traz como guia específico da Justiça Militar os seguintes caminhos para um julgamento sob a perspectiva de gênero nesse ramo da Justiça: a) observar a hierarquia, ordem e disciplina existente na vida castrense de forma bastante criteriosa, de forma a evitar que esses elementos de licitude inquestionável na área militar sejam utilizados para atitudes sexistas, misóginas, em desrespeito às mulheres. b) debater a necessária alteração dos artigos: 70, 229, 232, 233, 234, 234-A e 236, todos do Código Penal Militar, adequando os tipos penais às novas descrições e prescrições existentes para os mesmos crimes no Código Penal Brasileiro.

Portanto, é imprescindível que os magistrados e magistradas da justiça militar (tanto os togados quanto os juízes militares convocados) atuem com base na perspectiva de gênero em suas decisões e sentenças.

Conclusão

O Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero foi criado com escopo de orientar a magistratura no julgamento de casos concretos, de modo que magistradas e magistrados julguem sob a lente de gênero, avançando na efetivação da igualdade e nas políticas de equidade. A violência de gênero consiste em uma realidade mundial, envolvendo uma determinação social dos papéis masculino e feminino, em que o lado feminino é visto como inferior pelo masculino, o que acaba por trazer como consequência um desequilíbrio que pode culminar em violência.

Na seara castrense, a violência contra a mulher militar opera duplamente: humilhando-a como mulher e diminuindo sua autoridade como militar, atingindo diretamente as instituições militares como um todo.

Em nenhuma hipótese a hierarquia pode ser utilizada como fundamento para a prática de arbitrariedades, ilegalidades ou atitudes criminosas. Ao

revés, o Comando deve sempre buscar implementar medidas que visem a preservação e bem estar do seu efetivo, especialmente no que tange à mulher militar, em face do desequilíbrio de gênero nas instituições militares.

É necessário e premente que sejam adotadas medidas preventivas e de combate a violência à mulher militar, vindo ao encontro da efetivação da proteção jurídica à mulher militar e demonstraria, por parte das instituições, comprometimento com um local de trabalho sadio, seguro e inclusivo, em que os direitos humanos, especialmente os direitos das mulheres, são respeitados.

Na seara judicial, é necessário que os(as) julgadores(as), tanto os juízes togados, quando atuarem monocraticamente, quanto todos os membros dos Conselhos de Justiça (togados e militares), atuem observando as diretrizes do Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero, a fim de conscientizá-los e capacitá-los para identificar e eliminar os estereótipos de gênero. Dessa forma, nos óculos da hierarquia e da disciplina, deve o julgador da seara militar colocar as lentes de gênero.

Por fim, cabe destacar que o protocolo para julgamento com perspectiva de gênero tornou-se de aplicação obrigatória, por meio da Resolução CNJ nº 492, de 17 de março de 2023, instituindo a obrigatoriedade de capacitação dos magistrados e magistradas, relacionada a direitos humanos, gênero, raça e etnia, em perspectiva interseccional, e criando o Comitê de acompanhamento e capacitação sobre julgamento com perspectiva de gênero no Poder Judiciário e o Comitê de incentivo à participação institucional feminina no Poder Judiciário.

Referências

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero**. 2021. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo-18-10-2021-final.pdf, acesso em 24.05.2023.

GALVÃO, Fernando. **O crime militar de feminicídio e seus problemas conceituais**. Revista do Observatório da Justiça Militar Estadual, vol.3, n.2, jul.-dez.2019, disponível em: https://www.observatoriodajusticamilitar.info/single-post/ 2019/09/29/o-crime-militar- de-feminic%C3%ADdio-e- seus-problemas-conceituais, acesso em 29.05.2023.

NEVES, Cícero Robson Coimbra. **Manual de direto processual penal militar**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 552.

ELEMENTOS OBJETIVOS DOS CRIMES DE GUERRA: CONTRIBUIÇÕES DO TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL PARA A EX-IUGOSLÁVIA

Bruno Cortez Torres Castelo Branco

Doutor e Mestre em Direito Penal (Universidade Federal do Paraná - UFPR), Pesquisador do Núcleo de Estudos em Direito Penal e Filosofia da Linguagem (NEDIF/PUC-PR), Juiz de Direito do TJM/MG

Resumo:

O presente artigo examina as contribuições decisivas do julgamento do caso Duško Tadić pelo Tribunal Penal Internacional para a Ex-Iugoslávia (TPIY) na consolidação do Direito Internacional Penal contemporâneo, sobretudo quanto à definição dos elementos objetivos dos crimes de guerra, à caracterização dos conflitos armados como internacionais ou não internacionais e à possibilidade de coexistência entre ambos. Como primeira condenação internacional por crimes de guerra após Nuremberg e Tóquio, o caso Tadić inaugurou uma nova etapa ao reconhecer a aplicação do Direito Internacional Humanitário também aos conflitos armados não internacionais, superando limitações históricas que restringiam tais normas aos embates entre Estados. A análise desenvolve-se a partir do contexto histórico da ex-Iugoslávia, demonstrando como o Tribunal estabeleceu parâmetros objetivos para diferenciar conflitos internacionais e internos, definir o grau de intensidade da violência, identificar o nível de organização dos grupos armados e estabelecer o nexo de causalidade entre condutas criminosas e o conflito em curso. O estudo conclui que o caso Tadić representa um importante marco para a interpretação dos crimes de guerra tipificados no Estatuto de Roma.

Palavras-chave: Crimes de guerra; Tribunal Penal Internacional para a ex -Iugoslávia; Conflito armado não internacional; Direito Internacional Penal.

Introdução

A definição dos elementos constitutivos dos crimes de guerra representa um dos desafios centrais do Direito Internacional Penal. Desde as experiências dos Tribunais de Nuremberg e Tóquio, nos anos 1940, a compreensão do que configura uma violação grave ao Direito Internacional Hu-

manitário permaneceu limitada por lacunas normativas e pela ausência de um consenso sobre a extensão de sua aplicabilidade. Esse cenário começou a se modificar de maneira decisiva a partir da década de 1990, quando o Conselho de Segurança das Nações Unidas, diante das graves violações cometidas nos conflitos da ex-Iugoslávia, editou as Resoluções 1199 e 1203, reconhecendo a necessidade urgente de intervenção internacional.

A criação do Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia (TPIY[1]), em 1993, inaugurou uma nova etapa no Direito Internacional Penal. Pela primeira vez desde o pós-guerra, um tribunal internacional permanente, dotado de jurisdição sobre pessoas físicas, passou a examinar sistematicamente crimes de guerra cometidos tanto em conflitos armados internacionais quanto em conflitos internos. A relevância histórica e dogmática dessa experiência é particularmente evidente no caso Procurador v. Duško Tadić, responsável por estabelecer parâmetros fundamentais para a caracterização dos crimes de guerra, a definição de conflito armado (internacional e não internacional) e o modelo de responsabilização penal individual (TPIY, 1997).

Ao longo do referido julgamento, o TPIY confrontou a insuficiência da distinção clássica entre conflitos internacionais e não internacionais, bem como a necessidade de assegurar proteção efetiva às vítimas independentemente da natureza formal do conflito. A decisão, influenciada por contribuições doutrinárias contemporâneas, desenvolveu critérios objetivos para identificar a intensidade mínima da violência e o grau de organização das partes envolvidas, introduzindo parâmetros que hoje orientam tanto tribunais internacionais quanto cortes domésticas.

Breve panorama do conflito armado na ex-Iugoslávia

Imagens de presos em estado de inanição nos campos de detenção, além das notícias de violência sexual em massa contra mulheres, correram o mundo em meados de 1992 e impeliram a comunidade internacional a discutir a necessidade de uma intervenção internacional na antiga República Socialista Federativa da Iugoslávia (Dissenha, 2013).

Em maio de 1992, forças militares e paramilitares lançaram ataques coordenados e intensos bombardeios contra áreas de população muçulmana no município de Prijedor, provocando a fuga de inúmeros moradores e a captura de outros tantos, que foram levados a centros de detenção cujas condições lembravam os campos de concentração do período nazista, tama-

1 Ao longo deste trabalho optou-se pela sigla TPIY, abreviatura para "Tribunal pénal international pourl'ex-Yougoslavie", em língua francesa, um dos idiomas oficiais da Corte, em razão da maior proximidade linguística com a nomenclatura adotada, pelo Brasil, para designar o Tribunal Penal Internacional (TPI) derivado do Estatuto de Roma. Os autores anglófonos, por sua vez, empregam o termo ICTY ("International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia"), cuja tradução literal seria "Tribunal Criminal Internacional para a antiga Iugoslávia".

nha a desumanidade a que eram submetidos. Muitos dos detidos foram posteriormente transferidos para outro campo, em Omarska, onde o tratamento dispensado era ainda mais brutal. Os prisioneiros eram mantidos em espaços superlotados, sem condições mínimas de higiene, recebiam alimentação escassa apenas uma vez ao dia e tinham poucos minutos para comer. A água disponível era frequentemente imprópria para consumo, não havia troca de roupas ou de roupas de cama, e nenhum atendimento médico era fornecido. A violência era generalizada: espancamentos severos eram rotina, praticados com uma variedade de instrumentos, como bastões de madeira, barras metálicas, cabos industriais com esferas de metal na ponta, coronhas de armas e facas. Além de agressões físicas extremas, ocorriam torturas, estupros, abusos sexuais e práticas humilhantes (TPIY, 1995a).

Outras evidências de tortura e violência sistemática emergiram à medida que organizações internacionais passaram a monitorar o conflito e identificar violações graves às Convenções de Genebra. A despeito das alegações de que se tratava de um conflito interno de natureza "étnica", o padrão de violência demonstrou que o aparato militar utilizado, bem como a articulação entre unidades regulares, paramilitares e milícias, configurava quadro de extrema gravidade e de ameaça regional à paz e à segurança internacionais. Com o agravamento da situação, o Conselho de Segurança adotou medidas cada vez mais duras, inclusive sanções econômicas e o embargo de armas, reconhecendo que os eventos constituíam ameaça à paz internacional, conforme o Capítulo VII da Carta da ONU.

Nesse cenário, destaca-se a figura de Dusan ("Duško" ou "Dule") Tadić, cidadão iugoslavo de origem sérvia que vivia na República da Bósnia e Herzegovina. Ele foi um dos primeiros integrantes - e posteriormente Presidente, em Prijedor - do SDS (Partido Democrático Sérvio), organização política de orientação nacionalista. Além disso, Tadić era um apoiador declarado da criação da República Sérvia e atuava como membro de uma milícia paramilitar.

Tadić foi detido em Munique (Alemanha) em 1994, por ordem do TPIY, quando visitava familiares, depois de ser reconhecido na rua por pessoas que sobreviveram às torturas praticadas pelos sérvios no campo de concentração de Omarska. Em abril de 1995, foi transferido para a prisão de Scheveningen, próximo de Haia (Holanda), tornando-se, então, o primeiro prisioneiro acusado de crimes de guerra no conflito dos Bálcãs. O réu se declarou inocente, alegando que estava em outro lugar quando cada um dos atos que lhe foram imputados teria ocorrido, e que nunca havia entrado nos campos de prisioneiros (TPIY, 1997).

Diante desse breve panorama, o presente estudo busca examinar as contribuições do caso Tadić para a interpretação dos crimes de guerra na jurisprudência internacional. A relevância do ensaio decorre precisamente do caráter paradigmático desse julgamento para o Direito Internacional Penal,

por marcar o ineditismo da responsabilização penal internacional de um indivíduo por crimes cometidos no contexto de um conflito armado interno, caracterizado pela chamada "limpeza étnica".

TPIY: uma corte genuinamente internacional

A primeira geração do Direito Internacional Penal, edificada a partir dos Tribunais Militares Internacionais *ad hoc* para Nuremberg (Alemanha) e Extremo Oriente (Japão), reconheceu diretamente a responsabilidade penal do indivíduo perante o direito internacional. Ainda espelhava, contudo, um direito internacional clássico ou interestatal, e não propriamente internacional, notadamente pela adoção da chamada "cláusula Junktim", a qual condicionava o exercício da jurisdição para julgamento de crimes contra a humanidade à conexão a um crime de guerra ou a um crime contra a paz - o correspondente ao atual crime de agressão do Estatuto de Roma (Kress, 2018).

O TPIY foi estabelecido pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CS/ONU) em 1993, em conformidade com a Resolução n. 808 de 22 de fevereiro de 1993 e a Resolução n. 827 de 25 de maio de 1993, as quais previam sua composição por no máximo 16 juízes independentes de diferentes nacionalidades e distribuídos em três Câmaras de Julgamento, sendo três magistrados para cada uma e outros sete para a Câmara de Apelações.

A competência territorial do TPIY foi delimitada pelo art. 8º do seu Estatuto: "A jurisdição *ratione loci* do Tribunal Internacional estende-se ao território da ex-República Federal Socialista da Iugoslávia, incluindo seu espaço terrestre, espaço aéreo e águas territoriais". A competência temporal da Corte, por sua vez, constava logo a seguir no mesmo dispositivo: "A jurisdição *ratione temporis* do Tribunal Internacional estende-se ao período iniciado em 1º de janeiro de 1991" - data a partir da qual o Conselho de Segurança da ONU considerou estar configurada uma ameaça à paz e segurança internacionais.

É neste cenário que a sentença exarada no caso Tadić desponta para o desenvolvimento do *corpus iuris* do Direito Internacional Penal[2]: trata-se da primeira condenação por responsabilidade criminal individual em conexão com graves violações do direito internacional humanitário por um tribunal verdadeiramente internacional, uma vez que os seus antecessores - Nurem-

2 A expressão é empregada por Cançado Trindade, quem explica: "Com efeito, já há muito vem repercutindo, no corpus e aplicação do Direito Internacional Humanitário, o impacto da normativa do Direito Internacional dos Direitos Humanos: as aproximações e convergências entre estas duas vertentes do presente corpus juris de proteção, e também a do Direito Internacional dos Refugiados, nos planos tanto normativo como hermenêutico e operacional, têm contribuído a superar as compartimentalizações artificiais do passado, e a aperfeiçoar e fortalecer a proteção internacional da pessoa humana - como titular dos direitos que lhe são inerentes - em todas e quaisquer circunstâncias" (TRINDADE, 2007).

berg e Tóquio -, eram de natureza multinacional, representando apenas parte da comunidade mundial. Seu pioneirismo também se firma em razão da primeira condenação judicial internacional contra uma política de "limpeza étnica" (TPIY, 1997) .

Por tudo isso, o caso Tadić ergueu a "segunda geração" do Direito Internacional Penal, ao abrir espaço para a emancipação dos crimes contra a humanidade frente aos crimes de guerra e contra a paz e, adicionalmente, pelo reconhecimento de crimes de guerra em conflitos armados não internacionais - este último não admitido sequer pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha até o início dos anos 1990, ante o silêncio eloquente do artigo 3º comum às Convenções de Genebra, bem como de seu Protocolo Adicional II (Kress, 2018).

Caso Tadić: o julgamento em primeira e segunda instâncias

Duško Tadić foi denunciado por 34 crimes individuais de perseguição, homicídio, espancamento e outras condutas, supostamente praticados em 1992 no distrito de Prijedor - localizado na porção noroeste da República da Bósnia e Herzegovina - especialmente nos campos de concentração de Omarska, Keraterm e Trnopolje, bem como nas localidades de Kozarac e nas áreas de Jaskici e Sivci.

No julgamento de primeira instância, Tadić foi absolvido de vinte crimes - entre eles nove homicídios - por insuficiência de provas, e de outros onze, porque a Corte considerou que o Artigo 2º do Estatuto era inaplicável ao conflito, salvo no que dizia respeito aos cidadãos da República da Bósnia e Herzegovina que, de fato, estiveram sob o controle da JNA (Exército Popular da Iugoslávia) antes de 19 de maio de 1992, ou do VJ (Exército da República Federal da Iugoslávia) e da República Federativa da Iugoslávia após essa data. Em contrapartida, foi considerado culpado por onze crimes relacionados a perseguições discriminatórias e espancamentos.

Embora a Câmara de primeira instância tenha absolvido Tadić de diversas acusações sob o argumento de que as vítimas não possuíam o status de pessoas protegidas, pois teria deixado de existir um conflito armado internacional após 19 de maio de 1992, a Câmara de Apelações do TPIY reformou esse entendimento ao reconhecer a existência de uma relação fática de controle entre o exército sérvio da Bósnia e o exército da República Federal da Iugoslávia. O Tribunal concluiu que, pelo menos entre 1992 e 1995, a autoridade política e militar geral sobre a autodenominada República Sérvia era exercida pela República Federal da Iugoslávia, controle esse que incluía participação no planejamento e na supervisão das operações militares em curso. Assentou ainda que a República Federal da Iugoslávia detinha a palavra final quanto ao cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pela República Sérvia e, inclusive, comprometeu-se ao final do conflito a asse-

gurar que tais obrigações seriam respeitadas por essa entidade (TPIY, 1999).

A Câmara de Apelações do TPIY pontuou que, nos conflitos armados interétnicos, novos Estados são frequentemente criados durante o próprio conflito e, assim, a etnia, muito mais do que a nacionalidade, torna-se o critério determinante para se estabelecer a lealdade a uma Parte beligerante. Ainda que algumas vítimas tivessem a mesma nacionalidade que Tadić - sérvios da Bósnia e Herzegovina -, as forças sérvias da Bósnia agiram como órgãos de fato de outro Estado, a República Federal da Iugoslávia. Desse modo, entendeu que os requisitos do artigo 4º da IV Convenção de Genebra estariam preenchidos, uma vez que as vítimas se encontravam faticamente nas mãos das forças armadas de um Estado do qual não eram mais nacionais e, por conseguinte, detinham o status de "pessoas protegidas" (TPIY, 1999).

A Câmara de Apelações consignou ainda que os crimes contra a humanidade, como regra, não reclamam como elementar uma "intenção discriminatória", salvo quando esta é expressamente prevista, a exemplo do tipo penal de perseguição. Acrescentou que o rol de motivos discriminatórios não se restringiria àqueles elencados pelo artigo 5(h) do Estatuto do TPIY ("perseguição por motivos políticos, raciais ou religiosos"), citando a experiência da Alemanha nazista, em que a "deficiência física ou mental, idade ou enfermidade ou preferência sexual" eram objetos de discriminação, bem como a da União Soviética, que perseguia os "inimigos da classe", e a do Khmer Vermelho no Camboja, que empreendeu uma política de expulsão e extermínio das pessoas que viviam na cidade para o campo a fim de construir uma nação de camponeses e exercer um controle absoluto sobre os moradores das cidades (TPIY, 1999).

As violações sérias ao direito internacional humanitário e os crimes de guerra

O artigo 1º do Estatuto do TPIY adotou a expressão "violações sérias ao Direito Internacional Humanitário", assim como fizeram os estatutos dos tribunais instituídos posteriormente para Ruanda e Serra Leoa. O Estatuto de Roma, por sua vez, optou pela terminologia "crimes de guerra", buscando afastar o uso de uma designação excessivamente genérica e ambígua, já que a gravidade é inerente a todos os crimes que integram a competência material de um tribunal internacional, cuja jurisdição possui, em regra, caráter complementar em relação às jurisdições nacionais.

Embora cada uma dessas categorias possua especificidades próprias, todas compartilham ao menos três elementos diferenciadores para a qualificação de condutas como crimes de guerra: (i) a gravidade do fato, (ii) sua natureza consuetudinária e (iii) a possibilidade de aplicação em conflitos armados internos (Robinson, 1999). É sobre esses critérios que se passa a discorrer adiante.

Primeiro elemento: a gravidade do crime

A gravidade do crime foi eleito um critério subsidiário para subsidiar a adequação dos tipos penais propostos para o Estatuto de Roma e, ao mesmo tempo, não se sobrecarregar os trabalhos do TPI. Pode-se citar como raro exemplo a não incorporação do *actus reus* preceituado no art. 85(4)(b), do Protocolo Adicional I de 1977, o qual proíbe "a demora injustificável na repatriação de prisioneiros de guerra ou de pessoas civis", por não satisfazer o grau de magnitude necessário para fixar a sua competência internacional.

Sob outro vértice, o *caput* do artigo 8º do Estatuto de Roma, ao definir os elementos do "crime de guerra", utiliza-se da locução adverbial "em particular" (correspondendo ao sentido de "especialmente"), com o intuito de tentar restringir seu âmbito de incidência, tanto quanto possível, ao cometimento dos atos no contexto de um "plano", "política" ou "prática" em grande escala, evitando-se situações levadas a efeito de forma isolada - a exemplo de soldados insubordinados -, mas sem excluir totalmente casos individuais, desde que graves.

Nota-se, pois, um traço diferencial entre os crimes de guerra e os crimes contra a humanidade: nestes se demanda forçosamente - e não apenas circunstanciadamente, como sucede nos primeiros -, um ataque sistemático ou generalizado. A propósito, a Câmara de Pré-Julgamento II do TPI, no caso Bemba, decidiu que o termo "em particular" deixa claro que a existência de um plano, política ou comissão em grande escala não é um pré-requisito para o Tribunal exercer jurisdição sobre crimes de guerra, mas serve como uma diretriz prática para o Tribunal (TPI, 2009).

Surge, então, a indagação: os crimes de guerra podem ser considerados sempre mais graves do que os demais delitos de competência do TPI? Ao interpretar o Estatuto de Roma, Kress (2018) sustenta argumentos convincentes no sentido oposto, afirmando que um crime contra a humanidade é, necessariamente, mais censurável do que um crime de guerra. Primeiro, porque o artigo 31(1)(c) confere um âmbito de aplicação mais amplo à legítima defesa quando se trata de crimes de guerra. Segundo, porque o artigo 33(2) não estabelece que as ordens para cometer crimes de guerra sejam, por si mesmas, manifestamente ilegais - distinção expressamente prevista para os crimes de genocídio e contra a humanidade. Terceiro, porque o artigo 124, que prevê uma cláusula de imunidade temporária pelo período de sete anos a partir da entrada em vigor do Estatuto no ordenamento do Estado signatário, aplica-se exclusivamente aos crimes de guerra.

Segundo elemento: a base consuetudinária

A expressão "violações das leis ou costumes de guerra", constante do Estatuto do TPIY, remete diretamente ao chamado "Direito de Haia", especialmente à IV Convenção relativa às Leis e Usos da Guerra Terrestre e aos

respectivos Regulamentos, adotados em 1899 e revisados em 1907, período em que os conceitos de "guerra" e "leis da guerra" ainda predominavam. Já o "Direito de Genebra", consolidado nas Quatro Convenções de 1949 e nos Protocolos Adicionais I e II de 1977, introduziu a noção de "conflito armado". Influenciado pelas doutrinas de direitos humanos aplicáveis aos conflitos armados, esse conjunto normativo passou a ser designado como "Direito Internacional dos Conflitos Armados" e, posteriormente, "Direito Internacional Humanitário", expressão de alcance mais amplo. (TPIY, 1995b)

O TPIY, com fundamento no artigo 3º de seu Estatuto - que autoriza interpretação extensiva ao estabelecer que as violações ali elencadas "incluem, mas não se limitam a" - incorporou o artigo 3º comum das Convenções de Genebra para afirmar sua competência tanto para crimes praticados em conflitos internacionais quanto em conflitos armados não internacionais. Para os crimes contra a humanidade e de genocídio, essa incorporação não era necessária, pois tais delitos não exigem, para sua configuração, a existência de um conflito armado de qualquer natureza.

Não obstante, o próprio TPIY consolidou quatro condições para o reconhecimento da jurisdição residual prevista no artigo 3º de seu Estatuto: (i) a conduta deve violar uma regra de Direito Internacional Humanitário; (ii) essa regra deve vincular as partes no momento da alegada infração; (iii) a norma precisa proteger valores essenciais, e sua violação deve acarretar consequências graves para a vítima; e (iv) tal violação deve ensejar responsabilidade penal individual do autor. (TPIY, 1995b)

No caso Tadić, todas essas condições foram satisfeitas. Primeiro, porque as regras previstas no artigo 3º comum das Convenções de Genebra representam o núcleo mais relevante do direito internacional consuetudinário aplicável aos conflitos armados não internacionais. Segundo, porque sua natureza de *jus cogens* vincula todos os Estados, independentemente de adesão formal, e a própria Iugoslávia havia ratificado as Quatro Convenções de 1949 e os dois Protocolos Adicionais de 1977, em vigor internamente desde 21 de outubro de 1950. Terceiro, porque as condutas proibidas pelo artigo 3º comum violam normas destinadas à proteção de valores fundamentais, cujas transgressões geram graves impactos para as vítimas. Por fim, o descumprimento dessas regras tem por consectário a possibilidade de responsabilidade penal individual.

Terceiro elemento: a existência de um conflito armado

Superadas essas duas condições preliminares para a fixação da competência do TPIY, ainda se exigia: (i) a demonstração da existência de um conflito armado mediante emprego de violência armada prologada entre grupos armados organizados; (ii) o nexo causal entre o crime imputado e esse conflito; (iii) e a comprovação de que a vítima não participava ativamente das

hostilidades no momento do alegado delito, conforme estipula o artigo 3º comum das Convenções de Genebra. (TPIY, 1995b)

No que se refere à existência de um conflito armado, o TPIY firmou o entendimento de que tal situação se verifica sempre que há recurso à força armada entre Estados ou violência armada prolongada entre autoridades governamentais e grupos armados organizados, ou entre esses grupos, dentro de um Estado. (TPIY, 1995b)

O critério adotado para aferir o contexto de "violência armada prolongada" concentrou-se no grau de intensidade da força empregada, e não em sua duração temporal. Tal intensidade pode ser avaliada, entre outros elementos, pela própria necessidade de atuação do Conselho de Segurança da ONU no conflito armado, assim como por fatores como: (i) o número de confrontos ou de pessoas envolvidas; (ii) o tipo de forças participantes do conflito (estatais, militares, paramilitares); (iii) a natureza e o calibre das armas utilizadas e a quantidade de munições disparadas; (iv) o número de vítimas e de civis que fogem das zonas de combate; (v) a extensão da destruição material verificada. (TPIY, 2008a)

Em relação ao nível de organização exigido para os grupos armados, presume-se que as forças armadas estatais atendem a este requisito. Já para outras milícias, impôs-se a análise de alguns indicadores, a saber: (i) a estrutura de comando com regras e mecanismos disciplinares; (ii) uma sede ou instalação física; (iii) o efetivo controle de um determinado território; (iv) o acesso a armas e outros equipamentos militares, alistamento de recrutas e promoção de treinamento militar; (v) a aptidão para planejar, coordenar e realizar operações militares, incluindo movimentos de tropas e logística, definição de uma estratégia militar unificada e emprego de táticas militares; (vi) a capacidade de negociar e concluir acordos de cessar-fogo ou de paz. (TPIY, 1995b)

E quando se pode considerar encerrado um conflito armado? Seria suficiente o ato simbólico de assinatura de um armistício? O TPIY rejeitou essa compreensão formalista e delineou um vetor hermenêutico de caráter contextual, guiado pela primazia da realidade. Segundo o Tribunal, o Direito Internacional Humanitário aplica-se desde o início do conflito armado e continua a vigorar mesmo após a cessação das hostilidades, até que seja alcançada uma conclusão geral de paz; ou, no caso de conflitos internos, até que se estabeleça uma solução pacífica duradoura. (TPIY, 1995b)

Nessa esteira, o caso Tadić cumpriu o requisito atinente ao grau de intensidade do conflito, sobretudo diante do número expressivo de atos criminosos, da elevada quantidade de vítimas e da extensão dos danos materiais verificados. O TPIY registrou que, em 24 de maio de 1992, a cidade majoritariamente muçulmana de Kozarac foi atacada por forças sérvias da Bósnia, submetida a um bombardeio de artilharia que perdurou até 26 de maio e alcançou também aldeias muçulmanas vizinhas. Como resultado, inú-

meras residências foram destruídas, mais de 800 pessoas foram mortas e os sobreviventes - inclusive aqueles das aldeias próximas - foram expulsos, permitindo que a cidade e seus arredores fossem ocupados pelas forças sérvias da Bósnia. De modo semelhante, as aldeias de Jaski e Sivci e seus habitantes foram atacados por sérvios bósnios armados em 14 de junho de 1992, com consequências equivalentes às registradas em Kozarac. (TPIY, 1999)

Atendeu, também, ao critério do nível de organização das partes em confronto, uma vez que os combates ocorreram entre forças armadas de diferentes Estados, bem como entre forças governamentais e grupos insurgentes organizados na ex-Iugoslávia. Na região de Prijedor - e, de modo mais amplo, em toda a Bósnia e Herzegovina - as principais partes envolvidas eram o Governo da República da Bósnia e Herzegovina e as forças sérvias da Bósnia, estas últimas controlando o território sob a bandeira da autodenominada República Sérvia e, ao menos até 19 de maio de 1992, contando com o apoio ou estando sob o comando do JNA. O Governo da Bósnia e Herzegovina, por sua vez, também se encontrava em confronto com diversas forças croatas da Bósnia apoiadas pelo Governo da Croácia (TPIY, 1997).

Quanto à duração do conflito, este teve início em 1991 e estendeu-se para além de 1995, ano em que foi proferida a sentença no caso Tadić. Embora diversos acordos de cessar-fogo tenham sido celebrados ao longo desse período, nenhum deles foi capaz de pôr fim efetivo às hostilidades na região, de modo que todas as condições necessárias à caracterização de um conflito armado permaneceram presentes.

No que concerne ao nexo causal, o TPIY entendeu que, embora os confrontos principais não estivessem ocorrendo especificamente na região de Prijedor no momento e local em que os crimes atribuídos a Tadić teriam sido cometidos, o Direito Internacional Humanitário continuava aplicável. Isso porque "é suficiente que os supostos crimes estivessem intimamente relacionados às hostilidades ocorridas em outras partes dos territórios controlados pelas partes em conflito", o que permitiu reconhecer a conexão necessária entre os atos imputados e o contexto mais amplo do conflito armado. (TPIY, 1995b)

No ponto, o artigo 2º(1) da I Convenção de Genebra enuncia que "qualquer outro conflito armado que possa surgir entre duas ou mais Altas Partes Contratantes" é abarcado pela Convenção, sem fornecer uma definição de conflito armado. O Estatuto de Roma é ainda mais lacônico, fazendo mera referência a "conflito armado", de modo que sobressai, como fonte integrativa, a complexa definição traçada pelo TPIY.

A condição de que as vítimas, no momento dos crimes, não tomassem parte no conflito - incluindo membros das forças armadas que depuseram as armas e aqueles colocados fora de combate por doença, ferimentos, detenção ou qualquer outra causa - foi também devidamente comprovada no caso

Tadić, porquanto as violações sexuais, mutilações e mortes ocorreram precipuamente no interior do campo de concentração de Omarska, sem qualquer possibilidade de defesa das vítimas.

De mais a mais, o efetivo envolvimento do Conselho de Segurança da ONU corrobora sua índole de conflito armado. Já em 25 de setembro de 1991, reconhecendo que a situação representava uma ameaça à paz e à segurança internacionais, o Conselho invocou o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas para decretar um embargo total de armas à região e diversas outras medidas foram adotadas a partir de então, incluindo a imposição de sanções econômicas à República Federal da Iugoslávia, e, por fim, a criação do próprio TPIY.

O conflito armado internacional (CAI)

A Guerra Civil Espanhola (1936-1939) e suas graves consequências humanitárias - com mais de 500 mil mortos -, somadas à política de ocupações militares durante a II Guerra Mundial, evidenciaram que os conflitos armados não se limitavam a confrontos entre Estados, o que tornou indispensável a revisão das Convenções de Genebra de 1929, que ignoravam essa modalidade de beligerância (Thomas, 2001). A Conferência Diplomática de 1949, porém, não acolheu a proposta do Comitê Internacional da Cruz Vermelha no sentido de estender a aplicação das quatro Convenções de Genebra também aos conflitos armados internos (ICRC, 1987).

Uma das inovações mais relevantes introduzidas pelas Convenções de Genebra de 1949 foi o abandono da tradicional teoria da guerra declarada, de caráter subjetivo. Segundo essa concepção clássica, a prática de um ato de violência armada por um Estado contra outro não bastava para caracterizar juridicamente um estado de guerra, sendo necessária a emissão de uma declaração formal e inequívoca de guerra por pelo menos uma das partes beligerantes. Em outras palavras, a intenção beligerante não podia ser presumida, mas reconhecida expressamente, o que restringia abissalmente a aplicação do Direito Internacional Humanitário, mesmo em situações que evidenciavam de forma clara a prática de um "ato de guerra", como a imposição de um bloqueio naval ou aéreo efetivo ou a invasão não consentida do território soberano de outro Estado (ICRC, 2016).

Passou-se, então, a um conceito material de conflito armado, baseado nos fatos e não somente em critérios formais. O reconhecimento unilateral ou bilateral de um estado de guerra tornou-se desnecessário, e mesmo quando atos hostis não são praticados por forças armadas regulares, mas por entidades paramilitares, guardas de fronteira ou guarda-costeira, desde que ajam de fato ou de direito em nome de um Estado, permanece configurada a possibilidade de existência de um conflito armado - como ocorreu na ex-Iugoslávia (TPIY, 2008b). Da mesma forma, um Estado que apenas de-

clara guerra, sem participar diretamente dos combates, continua vinculado às obrigações decorrentes do Direito Internacional Humanitário, uma vez que a aplicação desse regime jurídico independe da efetiva participação nas hostilidades (ICRC, 2016).

É igualmente irrelevante que uma das partes, ou mesmo a comunidade internacional, não reconheça a outra como Estado independente, como ocorreu com o Afeganistão em 2001, a Costa do Marfim em 2010 e a Líbia em 2011. O simples fato de existir uma autoridade local exercendo controle efetivo sobre a maior parte do território já é suficiente para que suas ações sejam consideradas como expressão estatal. Nesse particular, a Cruz Vermelha sustenta que não há necessidade de um grau específico de violência para a configuração de um conflito armado, posição que busca ampliar a aplicação das normas protetivas do Direito Internacional Humanitário, sobretudo em favor da população civil, assim como assegurar o status e as correspondentes imunidades processuais dos prisioneiros de guerra (ICRC, 2016).

O conflito armado não internacional (CANI)

O conceito de conflito armado interno previsto no Protocolo Adicional II de 1977 é mais restrito do que aquele estabelecido originalmente pelo artigo 3º comum das Convenções de Genebra de 1949. Assim, um conflito travado exclusivamente entre grupos armados organizados é abrangido pelo artigo 3º comum, mas não pelo artigo 1º do Protocolo Adicional II, que exige necessariamente a presença de um Estado-parte em um dos polos da disputa.

Essa interpretação mais limitada foi adotada pela Corte Militar da Bélgica ao declarar-se incompetente para apreciar fatos relacionados ao conflito armado ocorrido na Somália, posição que recebeu críticas severas. Isso porque o artigo 3º comum requer somente que o grupo insurgente possua uma hierarquia interna mínima, uma estrutura de comando e a capacidade de adquirir armamentos e conduzir operações militares com intensidade e extensão relevantes. Portanto, seu alcance não poderia ter sido reduzido pelo Protocolo Adicional II, instrumento cuja finalidade é "desenvolver" e "completar" as Convenções de Genebra, e não restringir o âmbito de incidência de suas normas (Jardim, 2020).

Outra significativa restrição introduzida pelo Protocolo Adicional II de 1977 diz respeito ao artigo 8º, parágrafo 3º, que exclui de seu âmbito de aplicação as chamadas "tensões e perturbações internas". Embora essa limitação tenha sido amplamente aceita sem maiores reflexões críticas, seus efeitos podem resultar em violação ao princípio da proibição de proteção insuficiente. Note-se que, nos conflitos armados (internacionais ou não internacionais) - os quais representam um *plus* em termos de gravidade -, não se admite o emprego de alguns meios e métodos de combate. A Convenção

sobre Armas Químicas (1997), por exemplo, proibiu o uso de gás lacrimogêneo no regime dos conflitos armados, por se tratar de uma arma química que, em altas concentrações e em locais fechados, é extremamente letal, podendo causar sérios danos nos pulmões, pele e olhos (Rothenberg, 2016). Contudo, em situações internas não qualificadas como conflito armado - um *minus*, como operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) pelas Forças Armadas, no Brasil, ou intervenções policiais executadas por unidades de choque para conter manifestações que perturbem a ordem pública -, tais restrições não encontram o mesmo nível de incidência normativa. (Jardim, 2020)

Ademais, há compatibilidade entre conflitos armados não internacionais e crimes de guerra, na medida em que somente algumas figuras delitivas do Estatuto de Roma exigem, em sua própria redação, a internacionalização do conflito. É o caso, por exemplo, da "transferência, direta ou indireta, por uma potência ocupante, de parte de sua população civil para o território que ocupa, ou da deportação ou transferência da totalidade ou de parte da população do território ocupado, dentro ou para fora desse território" (art. 8(2)(b)(viii)); ou ainda de "obrigar os nacionais da parte inimiga a participar de operações bélicas dirigidas contra o seu próprio país, mesmo que tenham servido àquela parte beligerante antes do início da guerra" (art. 8(2)(b)(xv)). Fora essas hipóteses específicas, a regra no Direito Internacional contemporâneo é a plena compatibilidade entre crimes de guerra e conflitos armados não internacionais, portanto.

Por derradeiro, sublinha-se outro importante legado da jurisprudência do TPIY ao Direito Internacional Penal: a possibilidade de coexistência entre conflito armado internacional e conflito armado não internacional, haja vista que a qualificação jurídica de um conflito não depende do território como um todo, mas das partes que se enfrentam em cada relação de hostilidade (Ambos, 2005). No julgamento do caso Lubanga, em 2012, o TPI fez expressa menção ao caso Tadić para reafirmar que um mesmo espaço geográfico pode, simultaneamente, apresentar elementos tanto de conflito armado internacional quanto de conflito armado não internacional, ao reconhecer que a região de Ituri, localizada no nordeste da República Democrática do Congo e rica em ouro, madeira e outros recursos naturais, vivenciava, no plano macro, tensões internacionais associadas à presença de forças estrangeiras, mas que isso não impunha a classificação automática de todos os confrontos como internacionais. O TPI, na ocasião, adotou o mesmo critério funcional desenvolvido pelo TPIY: para definir a natureza jurídica do conflito relevante aos crimes imputados, deve-se observar quem combate quem, e não exclusivamente os limites territoriais de um Estado (TPI, 2012).

Conclusão

Do ponto de vista dos elementos constitutivos dos crimes de guerra desenvolvidos a partir do caso Tadić, verificou-se que a gravidade, a base consuetudinária e o nexo causal com um conflito armado - internacional ou não internacional - formam os três pilares de sua estrutura típica.

A gravidade do conflito pelo emprego de violência prolongada, embora não autorize a construção de uma hierarquia rígida entre os diferentes crimes de competência do TPI, funciona como filtro político-criminal que justifica a intervenção penal internacional somente de forma subsidiária.

A base consuetudinária, por sua vez, confere legitimidade e estabilidade ao sistema, especialmente quando o Estatuto de Roma e o Estatuto do TPIY incorporam normas do artigo 3º comum das Convenções de Genebra como expressão do núcleo duro do Direito Internacional Humanitário

Quanto ao terceiro elemento - a existência de um conflito armado -, o TPIY abandonou definitivamente concepções formalistas e aderiu a um conceito material, fundado na intensidade da violência, no grau de organização das partes e no nexo de causalidade entre a conduta e as hostilidades. A experiência da ex-Iugoslávia mostrou, ademais, que o recurso sistemático ao Conselho de Segurança da ONU e a magnitude das violações humanitárias funcionam como indicadores relevantes para mensurar a gravidade do conflito.

O estudo também pretendeu evidenciar que as delimitações conceituais entre conflitos internacionais e não internacionais se tornaram progressivamente mais porosas. A jurisprudência do TPIY e, posteriormente, do TPI, demonstrou que a maior parte dos crimes de guerra pode ser cometida em conflitos internos, cabendo ressalva apenas a tipos que, por sua redação, pressupõem ocupação ou confrontos entre Estados. Por fim, ressaltou-se a possibilidade de a coexistência entre conflitos de natureza distinta em um mesmo território.

Referências

AMBOS, Kai. **La parte general del derecho penal internacional:** bases para una elaboración dogmática. Tradução de Ezequiel Malarino. Imprenta: Montevideo, Konrad-Adenauer, 2005.

DISSENHA, Rui Carlo. **Por uma política Criminal Universal:** Uma Crítica aos Tribunais Penais Internacionais. 377f. 2013. Tese (Doutorado em Direitos Humanos). São Paulo, Universidade de São Paulo, 2013.

ICRC. **Commentary on the First Geneva Convention**, 2016. Disponível em: https://www.icrc.org/applic/ ihl/ihl.nsf/Treaty.xsp? ICC-01/ 04-02/06-1278-Anx 14-04-2016 9/14 EC T 10 documentId= 4825657B0C7E6BF0 C12563CD002D6B 0B&action=openDocument.

ICRC. **Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Gene-**

va Conventions of 12 August 1949, 1987. Disponível em: https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/ api-1977/introduction/ commentary/1987?active Tab=-1949GCs-APs-and-commentaries

JARDIM, Tarcísio Dal Maso. Artigo 8: Crimes de Guerra. In: STEINER, Sylvia (Org). **O Tribunal Penal Internacional:** Comentários ao Estatuto de Roma. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020.

KRESS, Claus. **Estudios sobre la Parte especial del Derecho internacional penal.** Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2018.

ROBINSON, Darryl. "Crimes within the Jurisdiction of the Court". In: Roy S. Lee. **The International Criminal Court:** The Making of the Rome Statute, Issues, Negotiations, Results. Haia: Kluwer Law International, 1999.

ROTHENBERG, Craig et al. Tear gas: an epidemiological and mechanistic reassessment. **Annals of the New York Academy of Sciences**, v. 1378, n. 1, p. 96-107, 2016.

THOMAS, Hugh. **The Spanish Civil War**. New York: Modern Library, 2001.

TPIY, **Procurador vs. Tadić**, Indiciamento inicial, 13 fev. 1995a. Disponível em: https://www.icty.org/x/cases/tadic/ind/en/tad-ii950213e.pdf

TPIY, **Procurador vs. Tadić**, Decisão da Câmara de Apelações ao recurso da defesa da decisão interlocutória sobre jurisdição, 2 out. 1995b. Disponível em: https://www.icty.org/x/cases/tadic/acdec/en/51002.htm

TPIY, **Procurador vs. Tadić**, Câmara de Julgamento, Opinião e Julgamento, 7 mai. 1997. Disponível em: https://www.icty.org/x/cases/tadic/tjug/en/tad-tsj70507JT-2-e.pdf

TPIY, **Procurador vs. Tadić**, Decisão da Câmara de Apelações, 15 jul. 1999. Disponível em: https://www.icty.org/x/cases/tadic/acjug/en/tad-aj990715e.pdf

TPIY, **Procurador vs. Haradinaj et al.**, Sentença da Câmara de Julgamento, 3 abr. 2008a. Disponível em: https://www.icty.org/x/cases/haradinaj/tjug/en/080403.pdf

TPIY, **Procurador vs. Boškoski e Tarčulovski**, Câmara de Julgamento, 10 jul. 2008b. Disponível em: https://www.icty.org/x/cases/boskoski_tarculovski/tjug/en/080710.pdf

TPI, **Procurador vs. Jean-Pierre Bemba Gombo**, Câmara de Pré-Julgamento II, 15 jun. 2009. Disponível em: https://www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2009_04528.PDF

TPI, **Procurador vs. Lubanga**, Câmara de Julgamento I, 14 mar. 2012. Disponível em: https://www.icc-cpi.int/courtrecords/cr2012_03942.pdf

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. **Desafios e conquistas do Direito Internacional dos Direitos Humanos no início do Século XXI**. 2006. Disponível em: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones_ digital_xxxiii_curso_derecho_ internacional _2006_antonio_ augusto_cancado_trindade.pdf.

COMPETÊNCIA PARA JULGAR CRIME MILITAR DE VIOLÊNCIA ARBITRÁRIA PRATICADO CONTRA CIVIL: UMA ANÁLISE DA JUSTIÇA MILITAR À LUZ DO DIREITO CONSTITUCIONAL E DOS DIREITOS HUMANOS[1]

João Pedro Hoffert Monteiro de Lima

Doutorando em Direito Constitucional, Mestre e Bacharel pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Dupla graduação (Licence) em Direito Francês pela Faculté de Droit de l'Université de Lyon. Juiz de Direito do Tribunal de Justiça Militar de Minas Gerais

Resumo:

A Constituição Federal de 1988 prevê, em seu art. 125, § 5º, que compete ao juiz de direito do juízo militar julgar, singularmente, os crimes militares cometidos contra civis, e ao Conselho de Justiça, colegiado composto pelo referido juiz e quatro militares, processar e julgar os demais crimes militares. Recentemente, em 2023, a Corte Interamericana de Direitos Humanos determinou, em condenação do Brasil, que a competência da Justiça Militar não deveria abranger delitos cometidos contra civis (Caso Tavares Pereira e outros vs. Brasil). Este artigo apresenta a evolução constitucional e legal da previsão da competência da Justiça Militar e de seus órgãos, bem como a evolução internacional deste tema no tocante ao sistema interamericano. Discute, também, a (in)compatibilidade do art. 125, §5º, da Constituição Federal com o Caso Tavares Pereira e outros vs. Brasil, apresentando uma melhor interpretação tanto do texto constitucional quanto da decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Para tanto, propõe uma conceituação do que se entende por "crimes militares cometidos contra civis", de modo a considerar não apenas situações em que não há dúvida (por exemplo, lesão corporal em face de civil), mas também outras que poderiam, em tese, causar certa divergência (por exemplo, violência arbitrária em face de civil). Por fim, demonstra como é necessário que o magistrado, caso a caso, verifique se há, de fato, civil como vítima - primária ou secundária -, já que referida

1 Agradeço os atentos comentários e importantes sugestões dos colegas e amigos Fernando Galvão, Marcos Nery Filho, Carolina Rodrigues, Renata Pádua, George Paviotti, Bruno Cortez, Rodrigo Foureaux, Mariana Aquino, Pedro Marques Neto, Luiz Fernando Esteves, Lucas Gomes e Bruno Fiorin.

análise impacta diretamente na fixação do órgão jurisdicional competente da Justiça Militar.

Palavras-chave: Justiça Militar; Competência; Violência arbitrária; Direito Constitucional; Direitos Humanos.

Introdução

A Constituição Federal de 1988 prevê, em seu art. 125, § 5º, que compete ao juiz de direito do juízo militar julgar, singularmente, os crimes militares cometidos contra civis, e ao Conselho de Justiça, colegiado composto pelo referido juiz e quatro militares, processar e julgar os demais crimes militares.

Recentemente, em 2023, a Corte Interamericana de Direitos Humanos determinou, em condenação do Brasil, que a competência da Justiça Militar não deveria abranger delitos cometidos contra civil (Caso Tavares Pereira e outros vs. Brasil).

Este artigo apresentará a evolução constitucional e legal da previsão da competência da Justiça Militar e de seus órgãos, bem como a evolução internacional deste tema no tocante ao sistema interamericano. Em seguida, discutirá a (in)compatibilidade do art. 125, §5º, da Constituição Federal com o Caso Tavares Pereira e outros vs. Brasil, apresentando uma melhor interpretação tanto do texto constitucional quanto da decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Para tanto, será proposta uma conceituação do que se entende por "crimes militares cometidos contra civis", de modo a considerar não apenas situações em que não há dúvida (por exemplo, lesão corporal em face de civil), mas também outras que poderiam, em tese, causar certa divergência (por exemplo, violência arbitrária em face de civil), já que muitos crimes são previstos nos títulos contra a administração pública e envolvem, ainda que secundariamente, civis.

Por fim, demonstrar-se-á como é necessário que o magistrado, caso a caso, verifique se há, de fato, civil como vítima - primária ou secundária -, já que referida análise impacta diretamente na fixação do órgão jurisdicional competente da Justiça Militar.

Evolução constitucional e legal

A Constituição Federal de 1988, ao ser promulgada, previu, em seus arts. 122 a 126, a Justiça Militar como ramo do Poder Judiciário, sendo subdividida em Justiça Militar da União e Justiça Militar dos Estados.

No que tange à Justiça Militar da União, sua competência abrange processar e julgar os crimes militares definidos em lei (Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969, Código Penal Militar), cometidos pelos militares das

Forças Armadas - Marinha, Exército e Aeronáutica -, não havendo restrição para os julgamentos envolvendo civis, seja como réus ou como vítimas.

Já no tocante à Justiça Militar dos Estados, o texto constitucional sofreu significativas alterações pela Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Originalmente, este ramo especializado do Poder Judiciário era composto, em 1ª instância, pelos Conselhos de Justiça, passando, após a referida emenda, a contar também com os juízes de direito do juízo militar. Na 2ª instância não houve alteração, sendo competentes os Tribunais de Justiça Militar eventualmente criados em razão de considerável efetivo militar - atualmente existentes nos Estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul - e os próprios Tribunais de Justiça. Sua competência inicialmente era a mesma da Justiça Militar da União, isto é, exclusivamente criminal, passando, a partir de 2004, a também cumular competência cível nas ações judiciais contra atos disciplinares militares. Sua competência abarca o processamento e julgamento de policiais e bombeiros militares, sendo incompetente nos casos em que o réu é civil, diferentemente da Justiça Militar da União.

Como se vê, a partir de 2004, a Justiça Militar dos Estados passou a ter dois órgãos distintos para exercer a sua função jurisdicional (g.n.): *"§ 5º Compete aos juízes de direito do juízo militar processar e julgar, singularmente, os crimes militares cometidos contra civis e as ações judiciais contra atos disciplinares militares, cabendo ao Conselho de Justiça, sob a presidência de juiz de direito, processar e julgar os demais crimes militares."*. Isto é, nos crimes militares cometidos contra civis, a competência constitucional passa a ser dos juízes de direito, singularmente, sendo a competência dos Conselhos de Justiça residual para os demais casos.

Considerando a importância da referida alteração constitucional, bem como de seu impacto direto para a análise de sua convencionalidade, parece salutar analisar detidamente como se deu a discussão em torno da Emenda Constitucional nº 45, no tocante à Justiça Militar dos Estados.

Sua tramitação teve início com a Proposta de Emenda à Constituição nº 96, apresentada na Câmara dos Deputados em 26 de março de 1992, tendo por justificativa a modernização e reestruturação do Poder Judiciário, com o objetivo de superar a morosidade e ineficiência do sistema e aproximar a Justiça do cidadão. Dentre as alterações propostas estava a extinção da Justiça Militar, *"a qual deverá ater-se aos problemas da disciplina interna dos quartéis"* (BICUDO, 1992, p. 7.852), com supressão a toda e qualquer menção à Justiça Militar.

Durante a tramitação, a proposta inicial sofreu sucessivas alterações, sem consenso quanto à pauta da extinção da Justiça Militar, sendo substituída por uma opção reformista mais branda. Em vez da supressão total do ramo castrense, consolidou-se a opção de redefinição da competência dos órgãos da Justiça Militar dos Estados quando houvesse civil envolvido como vítima. A solução final foi a separação funcional entre o julgamento colegiado do Conselho de Justiça (também chamado de escabinado ou escabinato)

e o julgamento singular do juiz de direito do juízo militar.

Essa opção demonstra que a reforma constitucional promoveu uma restrição da jurisdição dos Conselhos de Justiça, sem, contudo, extingui-los, em razão da importância do julgamento técnico-jurídico que operam em relação aos assuntos *interna corporis* militares.

O texto que foi aprovado na Câmara dos Deputados e foi enviado ao Senado Federal anos depois (Proposta de Emenda à Constituição nº 29, recebida em 30 de junho de 2000), já contava com a redação atual, sem extinção da Justiça Militar, mas com as alterações mencionadas.

A partir da nova redação do texto constitucional, crimes como os dos arts. 209 (lesão leve) e 214 (calúnia) do Código Penal Militar, dentre outros, quando praticados por militar contra militar, continuam da competência do Conselho de Justiça, e, quando praticados por militar contra civil, passam a ser da competência do juiz de direito do juízo militar. Como se verá adiante, para além desses exemplos em que há pouca ou nenhuma divergência acerca da fixação da competência, há situações limítrofes em crimes com pluralidade de vítimas, em que o delito em questão pode não estar previsto no título *"contra a pessoa"* e, mesmo assim, afetar, ainda que secundariamente, civil, o que traz dúvidas acerca da definição da sua competência.

O movimento de restrição da competência dos Conselhos de Justiça na Justiça Militar não se restringiu apenas à Justiça Militar dos Estados, também havendo situação semelhante na Justiça Militar da União. A despeito de não haver alteração no texto constitucional, o legislador ordinário editou a Lei Federal nº 13.774, de 19 de dezembro de 2018, que fez alterações na sua lei de organização (Lei Federal nº 8.457, de 4 de setembro de 1992), passando a prever a competência monocrática do juiz de direito para processar e julgar os civis, sendo de competência dos Conselhos de Justiça os demais casos envolvendo militares[2]. Contudo, e diferentemente da Justiça Militar dos Estados, não há diferenciação da competência de seus órgãos em razão da vítima ser ou não civil, mas tão somente em relação ao réu.

Em síntese, desde 1988 até a presente data, a competência da Justiça Militar passou por diversas alterações, criando-se, para além dos Conselhos de Justiça já existentes, a figura do julgamento monocrático por juiz de direito togado e concursado nos casos envolvendo civis: na Justiça Militar dos Estados, quando vítima; e na Justiça Militar da União, quando réu.

Evolução convencional

Paralelamente à discussão constitucional e legal acerca da competência da Justiça Militar para processar e julgar crimes em que há civis envolvidos, seja na posição de vítimas, seja na posição de réus, estabeleceu-se também

2 O juiz federal da Justiça Militar da União, além de julgar monocraticamente civis, também possui competência para julgar militares quando estes forem acusados juntamente com aqueles no mesmo processo, nos termos do art. 30, I-B da Lei Federal nº 8.457.

no plano interamericano um significativo e importante debate.

O Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992, internalizou no direito brasileiro a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica, de 22 de novembro de 1969), submetendo o Brasil ao sistema interamericano de direitos humanos, uma vez que a adesão estatal à Convenção importa aceitação do seu regime de proteção e dos mecanismos internacionais de controle por ela instituídos (COMPARATO, 2010, p. 332).

Em especial, destacam-se a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (arts. 34 a 73). À primeira compete promover a observância e a defesa dos direitos humanos, especialmente, dentre outras funções, a de submeter casos à Corte Interamericana de Direitos Humanos. À segunda compete conhecer os casos submetidos à sua jurisdição acerca da interpretação e aplicação dos dispositivos da Convenção.

A sujeição do Brasil à referida jurisdição é relevante para os fins deste artigo já que diversos casos debateram, como tema central, a competência da Justiça Militar[3]. Notadamente, o Caso nº 12.727 (Tavares Pereira e outros Vs. Brasil), que trata da responsabilidade internacional do Estado brasileiro em virtude do uso da força pela Polícia Militar do Paraná contra Antônio Tavares Pereira e outros trabalhadores rurais que protestavam em uma marcha pela reforma agrária, em Curitiba/PR, em 02 de maio de 2000. De acordo com a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, o Brasil teria violado diversos artigos da Convenção Interamericana de Direitos Humanos; dentre eles, o 8.1[4] e 25.1[5], que preveem garantias judiciais.

Pela acusação, a Comissão sustentou que a composição dos Conselhos de Justiça não garantiria a imparcialidade da decisão final. Alegou que a legislação brasileira não define com clareza que a Justiça Militar é reservada para julgar condutas que afetem bens militares, podendo julgar, em determinadas situações, membros das Forças Armadas e das Polícias Militares quando cometem crimes contra civis, constituindo um fator de impunidade que teria impedido as vítimas do acesso à justiça. O Estado brasileiro se defendeu alegando que, desde a Emenda Constitucional nº 45, os militares não interferem nos processos penais com vítima civil, os quais são julgados por

3 Cf. Gomes Lund vs. Brasil e Herzog vs. Brasil.

4 Convenção Interamericana de Direitos Humanos. Artigo 8.1*: "Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.".*

5 Convenção Interamericana de Direitos Humanos. Artigo 25.1: "*Toda pessoa tem direito a um recurso simples e rápido ou a qualquer outro recurso efetivo, perante os juízes ou tribunais competentes, que a proteja contra atos que violem seus direitos fundamentais reconhecidos pela constituição, pela lei ou pela presente Convenção, mesmo quando tal violação seja cometida por pessoas que estejam atuando no exercício de suas funções oficiais.".*

um juiz de direito concursado e civil em análise puramente técnica.

A Corte, no tocante a essa questão, ponderou que *"a jurisdição penal militar deve ter um alcance restritivo e excepcional, e deve visar à proteção de interesses jurídicos especiais, relacionados às funções próprias das forças armadas",* trazendo parâmetros relativos à limitação da jurisdição militar, notadamente (i) não ser o foro apropriado para julgar violações de direitos humanos, e (ii) apenas poder julgar militares em serviço ativo que praticarem crimes militares que atentem contra bens jurídicos próprios da ordem militar. Com relação à competência, a Corte ordenou que o Brasil adeque, em prazo razoável, seu ordenamento jurídico em relação à competência da Justiça Militar para que *"não tenha competência para conhecer e julgar nenhum delito cometido contra civis de tal forma que unicamente lhe corresponda julgar militares em serviço ativo pelo cometimento de delitos que violem, por sua própria natureza, bens jurídicos próprios da ordem militar".*

Em outras palavras, e dentre outras questões relevantes que escapam ao escopo deste artigo - como a quem compete investigar crimes dolosos contra a vida -, a Corte recomendou que a Justiça Militar julgue e processe tão somente o que a doutrina considera como sendo crimes militares próprios, isto é, as infrações previstas exclusivamente no Código Penal Militar, sem correspondência no direito penal comum, cujo injusto é indissociável da condição funcional de militar e da tutela direta da hierarquia e da disciplina castrenses (GOMES; MARIÚ, 2018, p. 65-66).

(In)compatibilidade dos textos constitucional e convencional

Após ter analisado a previsão constitucional da competência da Justiça Militar, em especial com as alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 45, bem como as garantias judiciais previstas no Pacto de São José da Costa Rica, com interpretação dada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, em especial no Caso Tavares Pereira e outros Vs. Brasil, cumpre neste momento realizar o cotejo entre ambas as realidades, constitucional e convencional, e verificar a sua (in)compatibilidade.

No ordenamento jurídico interno, a escolha do constituinte originário foi pela existência de um ramo especializado do Poder Judiciário para processar e julgar os crimes praticados por militares e que possuam alguma relação com sua função. O constituinte derivado, por sua vez, não diminuiu tal competência - em verdade, aumentou, com o advento da competência cível, como já exposto -, mas definiu, em havendo vítima civil, qual órgão deveria ser responsável por processar e julgar o militar. Percebe-se que tal alteração não diz respeito à competência da Justiça Militar, mas sim de seus órgãos internos, notadamente dos Conselhos de Justiça.

Não é a intenção deste artigo debater a escolha do constituinte, ou os benefícios e malefícios que possam existir com a competência dos Conselhos de Justiça para processar e julgar crimes militares; mas, considerando a

realidade posta, pretende-se demonstrar que há total compatibilidade entre a previsão constitucional e a ordem internacional.

Ora, a Convenção Interamericana, em especial em seus arts. 8.1 e 25.1, prevê a garantia de julgamento *"por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial"* para proteção *"contra atos que violem seus direitos fundamentais"*. E a Corte Interamericana, ao interpretar referidos direitos, concluiu que a Justiça Militar não poderia ser considerada como competente, independente ou imparcial nos casos em que há vítima civil. Ocorre que se parte de uma premissa equivocada e que não foi considerada adequadamente pelos juízes de referida corte, qual seja, o julgamento de militares nesses casos por juízes civis, togados e concursados, conforme expressamente prevê o texto constitucional em seu art. 125, §5º.

Ao se debruçar sobre a sentença no caso Tavares Pereira e outros vs. Brasil, percebe-se que, em verdade, a Corte Interamericana não buscou afastar a Justiça Militar do julgamento de crimes militares cometidos contra civis, mas sim afastar os Conselhos de Justiça, tal como já foi feito pelo constituinte derivado. A despeito da clareza do dispositivo da sentença, a construção da fundamentação denota o desconforto com militares julgando crimes cometidos contra civis, e não com a existência de um determinado ramo do Poder Judiciário[6]. Não se desconhece, é claro, que a Corte Interamericana foi devidamente informada pelo Brasil, em sua defesa, quanto à composição dos órgãos da Justiça Militar e, mesmo assim, decidiu desta forma. Contudo, a condenação da Corte Interamericana de Direitos Humanos não discute a existência ou não de um ramo independente e especializado do Poder Judiciário intitulado "Justiça Militar", mas sim se quem julga os crimes cometidos contra civis são ou não militares, estando em completa harmonia com a *mens legislatoris* da reforma constitucional de 2004 que afastou a competência do Conselho de Justiça nestes casos.

A prova desse argumento é demonstrável ao se imaginar qual seria a diferença prática da atual realidade constitucional para a proposta pela Corte Interamericana. Se um policial militar cometesse um crime militar contra um civil, hoje seria julgado por um juiz de direito de um ramo especializado do Poder Judiciário, que tem como principais marcas a tecnicidade[7] e a celeri-

6 Também se observa, na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que as decisões que vedam a sujeição de civis à persecução penal na Justiça Militar referem-se, predominantemente, a países cuja jurisdição castrense possui natureza de corte marcial, como órgão estruturado fora do Poder Judiciário e vinculado às Forças Armadas, situação diferente da realidade brasileira.

7 A Justiça Militar, assim como os demais ramos especializados do Poder Judiciário - trabalhista e eleitoral -, ao restringir o seu escopo de atuação, permite que os seus operadores do direito, em especial seus juízes, tenham maior conhecimento e prática da temática, ainda mais considerando que a especialização jurisdicional em matéria castrense não se justifica por um privilégio do agente, mas em atenção à natureza específica desses delitos e à exigência de respeito aos princípios da hierarquia e disciplina, o que demanda julga-

dade[8] dos julgamentos. Com as alterações propostas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, referido policial militar seria julgado pela Justiça Estadual. Para além do prejuízo na especialidade e na duração razoável do processo, não haveria qualquer alteração no tocante a *quem* efetivamente julga, já que passaria de um juiz civil togado e concursado para outro juiz civil togado e concursado. Não parece que uma mera alteração do ramo do Poder Judiciário traria ganhos significativos e impactos positivos para a proteção dos direitos humanos.

Portanto, a Corte Interamericana de Direitos Humanos não considerou a efetiva realidade brasileira, de possuir órgão específico dentro em ramo especializado do Poder Judiciário para processar e julgar os casos em que são cometidos crimes militares contra civis. Hoje, nenhum policial ou bombeiro militar julga crimes cometidos por seus pares contra civis - e, vez mais, não faz parte do objeto desta análise os ganhos e perdas dessa escolha; o julgamento é feito por juízes de direito do juízo militar, que também são civis, mediante prévia admissão em concurso público de provas e títulos, certame que é submetido às mesmas normas do Conselho Nacional de Justiça aplicáveis à toda magistratura nacional.

Em suma, no tocante ao julgamento de crimes militares cometidos contra civis, conclui-se pela plena compatibilidade entre o texto constitucional e o texto convencional, à luz da interpretação da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos ora proposta.

Qual a melhor interpretação de "crimes militares cometidos contra civis"?

A compatibilidade entre os textos constitucional e convencional, tal como exposto e defendido, depende, é claro, não só da interpretação da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, mas também da própria conceituação e caracterização penal das vítimas dos crimes militares.

Quando a Constituição Federal prevê que *"Compete aos juízes de direito do juízo militar processar e julgar, singularmente, os crimes militares cometidos contra civis"* ou a Corte Interamericana de Direitos Humanos determina que militares *"não tenham competência para conhecer e julgar nenhum delito cometido contra civis",* o que significa praticar um crime contra civil? A resposta não é simples.

Como já exposto, há situações em que não há dúvidas: se um policial militar ofende a integridade corporal de um civil, certamente a competência neste caso será do juiz de direito do juízo militar, monocraticamente; lado

dores familiarizados com a realidade funcional castrense (ROCHA, 2008, p. 387).

8 De acordo com Conselho Nacional de Justiça, o tempo de tramitação dos processos entre a data do recebimento da denúncia e a sentença, é, nas varas estaduais, de um ano e 11 meses, enquanto nas auditorias militares estaduais é de 10 meses, o que representa julgamentos pouco mais de duas vezes mais rápido (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2025, p. 557-558).

outro, se a ofensa for contra outro militar, então a competência será do Conselho de Justiça.

Uma primeira dificuldade é definir se o texto constitucional limitou a competência do juiz de direito aos crimes praticados "contra a pessoa" do civil, afastando outras esferas de proteção. O Supremo Tribunal Federal já decidiu que o art. 125, §4º da Constituição Federal abarca não apenas os crimes praticados por militares contra a pessoa do civil, mas também o seu patrimônio. No Recurso Extraordinário nº 724.808/RS, Relator Ministro Dias Toffoli, julgado em 12/08/2014, e no Habeas Corpus nº 93.076/RJ, Relator Ministro Celso de Mello, julgado em 26/08/2008, respectivamente tendo por objetos os delitos de furto e roubo de patrimônio de civil, fixou-se o entendimento de que a competência é do juiz de direito, e não do Conselho de Justiça.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, nesse sentido, confere uma interpretação literal e amplia - ou ao menos rechaça a interpretação restritiva - o que seria *"crimes militares cometidos contra civis",* abarcando o civil como vítima não apenas se o bem jurídico tutelado for a sua pessoa, mas também o seu patrimônio. Afinal, o próprio texto constitucional é muito claro, não cabendo divagações em sentido contrário: *in claris cessat interpretatio.*

Uma segunda dificuldade, objeto central deste artigo, é definir a competência nos crimes em que há pluralidade de bens jurídicos tutelados, com civil como vítima secundária. O exemplo da violência arbitrária (art. 322 do Código Penal) é salutar, já que é um crime previsto no título contra a administração pública e, de fato, tem como vítima primária a própria administração (NUCCI, 2014, p. 1154). Ocorre que, por vezes, referido delito pode ser perpetrado, do ponto de vista objetivo e prático, contra um civil, como em uma abordagem policial em que o militar pratica violência no exercício de sua função contra civil.

Parte da doutrina e jurisprudência entende que, nestes casos, a competência deve ser do Conselho de Justiça, baseando-se, principalmente, na localização topográfica do delito na legislação e na titularidade primária do bem jurídico tutelado. Cícero Coimbra e Vinicius Carvalho, por exemplo, entendem que o léxico "contra" deve ser interpretado tal como no Direito Penal, no sentido de definir quem é o titular do bem jurídico tutelado, ou seja, o sujeito passivo do crime e, mais especificamente, apenas o imediato *"definido por um critério material, calcado na titularidade do bem jurídico-penal tutelado."* (NEVES; CARVALHO, 2025, p. 643-647). Para João Roth, o critério de fixação da competência não deve alcançar os delitos em que o civil é sujeito passivo secundário ou eventual, devendo a interpretação respeitar o bem jurídico tutelado e a classificação do crime dele decorrente, e não o critério *sui generis* da vítima civil (ROTH, 2006, p. 8).

De modo diverso, defendo que, ainda que secundária, se houver vítima civil, a competência deve ser atribuída ao juiz de direito do juízo militar. Isso,

porque o texto constitucional, ao fixar a competência deste órgão, não diferenciou quando o civil for vítima primária ou secundária, ou quando o crime em julgamento estiver previsto em determinado título da legislação penal, ou quando houver pluralidade de bens jurídicos afetados. E, de acordo com um dos postulados da hermenêutica jurídica, não cabe ao intérprete distinguir quando o próprio legislador não o fez (*ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus).*

Instado a se manifestar, o Supremo Tribunal Federal comungou do segundo entendimento. Em várias manifestações monocráticas (notadamente, Recursos Extraordinários nsº 1.544.190/MG, Relator Ministro Nunes Marques, 1.544.209, Relator Ministra Cármen Lúcia, 1.537.896, Relator Ministro Flávio Dino), decidiu-se que o referido delito de violência arbitrária é de competência do juiz de direito do juízo militar, e não do Conselho de Justiça, já que, além do Estado, figura também como vítima o civil afetado. De acordo com os ministros, respectivamente:

> Não restam dúvidas de que o crime de violência arbitrária (art. 322 do CP) tem como sujeito passivo o Estado, especificamente a Administração Pública, uma vez que a conduta do agente público viola a ordem e a disciplina estatal ao agir de forma ilegal e abusiva. Contudo, também é sujeito passivo direto deste crime o civil que sofre a violência por parte do funcionário público.
>
> [...] apesar de o crime de violência arbitrária ter como sujeito passivo o Estado, o civil é vítima direta da violência empregada pelos servidores públicos. O crime atinge, portanto, bens jurídicos do Estado, probidade e moralidade administrativa, e do civil, a incolumidade física.
>
> [...] o afastamento da competência do juízo singular ocorre de forma tão somente residual e que, ainda, a duplicidade de objetos jurídicos tutelados não faz com que a vítima civil deixe de ser vítima.

O Supremo Tribunal Federal considerou que a fixação da competência constitucional independe da pluralidade de bens jurídicos tutelados, mas se há, dentre todos eles, algum civil, ainda que secundariamente. E, neste ponto, é importante ressaltar que referido entendimento não importa em desprestígio dos Conselhos de Justiça, como eventualmente pode-se supor. Pelo contrário, ela assegura a continuidade desse importante órgão colegiado que possui *expertise* técnica e visão prática da vida na caserna, focada nos crimes em que lhes são próprios, como foi a intenção do constituinte derivado com a Emenda Constitucional nº 45 e da própria Corte Interamericana de Direitos Humanos, com base na interpretação que é aqui dada. Trata-se, inclusive, de competência residual, já que o texto constitucional prevê que *"cabendo ao Conselho de Justiça, sob a presidência de juiz de direito, processar e julgar os demais cri-*

mes militares.". Preserva-se, portanto, o único recorte feito pela Constituição Federal de 1988, que é a da presença de civis no polo da vítima.

Assim como o delito previsto no art. 322 do Código Penal, inúmeros outros podem possuir vítima civil, ainda que secundária, estar em títulos de crimes contra administração e, mesmo assim, ser de competência do juiz singular. Podemos imaginar o exemplo de um policial militar que se apropria de um telefone celular apreendido de um civil durante uma abordagem policial, o que configuraria o crime do art. 303 do Código Penal Militar (peculato). Outro exemplo é de um bombeiro militar que, ao realizar uma fiscalização de rotina em um estabelecimento, exige do civil proprietário uma quantia para não o multar, configurando o crime do art. 305 do Código Penal Militar (concussão). Em ambos os casos, as vítimas são tanto a Administração Militar quanto o civil correspondente, de modo que a competência para processar e julgar deve ser do juiz de direito.

Uma terceira e última dificuldade diz respeito ao não desvirtuamento da competência dos Conselhos de Justiça, alargando demasiadamente a interpretação do texto constitucional que é ora proposta. Isso, porque ao fim e ao cabo seria possível defender que todo e qualquer crime, em alguma medida, afeta a sociedade civil e, por isso, seria considerado *"crimes militares cometidos contra civis"*[9]. Se, por um lado, a existência de um civil como vítima direta, ainda que secundária, implica em competência do juiz singular, por outro lado, a mera possibilidade de existência de civil como vítima indireta não afasta a competência do Conselho de Justiça.

O texto constitucional, mais uma vez, é claro: crimes militares cometidos contra civis são de competência do juiz de direito. Não se trata de crimes militares "envolvendo" civis, mas sim de uma tipologia clara do direito penal que é a figura da vítima. Os conceitos de vítima primária ou secundária não se confundem com os conceitos de vítima direta ou indireta. Na dogmática penal, "vítima primária" corresponde ao sujeito passivo constante, formal ou mediato do delito - o Estado (ou, em leitura crítica, a sociedade) - presente em toda infração penal, pois é sempre ofendido pela violação do comando normativo (MASSON, 2018, p. 206-207; GALVÃO, 2024, p. 269-270). Já a "vítima secundária" identifica o sujeito passivo eventual, material ou imediato, isto é, o titular concreto do bem jurídico atingido no caso específico, que assume essa posição quando a conduta recai materialmente sobre ele (BITENCOURT, 2012, p. 293). Essa classificação, de natureza estrutural, não se confunde com a dicotomia direta/indireta, que descreve o modo de incidência do dano: vítima direta é quem sofre a lesão imediata; vítima indi-

9 Raciocínio semelhante, mas em sentido contrário, é feito por Cícero Coimbra e Vinícius Carvalho, para criticar a possibilidade de todos os crimes, de alguma forma, possuírem o Estado como sujeito passivo, *"porquanto todo crime lesa a ordem social almejada pelo Estado. Por essa razão, possui a denominação de sujeito passivo formal ou mediato na relação com o bem jurídico."* (NEVES; CARVALHO, 2025, p. 643-647).

reta, quem padece efeitos reflexos. Assim, mesmo em crimes de matriz administrativa ou castrense, o Estado pode permanecer como vítima primária mediata, enquanto o civil violentado figura cumulativamente como vítima secundária e direta.

Como destacado por Cícero Robson Coimbra Neves e Fábio Nakaharada, o sujeito passivo pode ser simultaneamente o Estado (sujeito passivo formal/mediato, vítima primária) e o particular concretamente atingido (sujeito passivo material/imediato, vítima direta), sendo irrelevante que o bem jurídico nuclear do tipo seja a administração, quando a conduta recai materialmente sobre um civil (NEVES; NAKAHARADA, 2020, p. 243).

Por exemplo, um policial militar, ao ofender a integridade de outro militar, pratica um crime militar contra militar de competência do Conselho de Justiça, ainda que os familiares da vítima sejam civis e possam ser considerados como indiretamente afetados pelo delito. Da mesma forma, o militar que insere informações falsas acerca do horário da abordagem a um civil em um boletim de ocorrência para acobertar outro crime de descumprimento de missão, comete o crime de falsidade ideológica, que deve ser julgado pelos seus pares no Conselho de Justiça, ainda que indiretamente o objeto seja uma abordagem de civil.

Em outras palavras, compete ao magistrado, na análise do caso concreto, verificar se há uma vítima civil e verificar em que medida o crime militar é praticado *contra* ela: se apenas indiretamente ou se diretamente, mesmo que ela seja a vítima secundária.

Conclusão

Para que haja compatibilidade entre o texto constitucional, que prevê a competência da Justiça Militar e de seus órgãos, e o texto convencional, que prevê garantias judiciais de tribunais competentes, isentos e imparciais, propõe-se uma melhor interpretação do art. 125, §5º, e do Caso Tavares Pereira e outros vs. Brasil.

No âmbito constitucional, sempre que houver um civil como vítima de um delito, ainda que secundária, mesmo com pluralidade de bens jurídicos tutelados e independentemente da sua localização topográfica, a competência para processá-lo e julgá-lo deve ser fixada como sendo do juiz de direito, e não do Conselho de Justiça. Isso, porque o constituinte derivado decidiu afastar dos militares o julgamento de seus pares em casos que não possuem relação direta com a vida em caserna ou com os valores de hierarquia e disciplina.

No âmbito internacional, os civis, quando vítimas, devem continuar tendo acesso à justiça por meio de ações penais propostas pelo Ministério Público contra militares que tenham cometido delitos e serem julgados por juízes civis, togados e concursados. A despeito do dispositivo da sentença

na condenação brasileira no Caso Tavares Pereira e outros vs. Brasil, a análise da realidade constitucional brasileira demonstra que não há diferenciação entre o julgamento realizado na Justiça Militar e o que ocorreria na Justiça Estadual, já que em ambos não haveria participação de militares.

Conclui-se com a proposta de que haja uma análise caso a caso acerca da presença ou não de um civil como vítima, assim como determina a Constituição Federal e o Pacto de São José da Costa Rica, bem como o Supremo Tribunal Federal e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, para então definir o órgão da Justiça Militar competente. Não há limitações, portanto, no que tange ao bem jurídico tutelado ser a "pessoa" do civil, ou ser a vítima primária ou secundária, ou existir uma duplicidade ou pluralidade de bens jurídicos tutelados, ou até à localização topográfica do delito, bastando que haja um civil como vítima direta para que então a competência seja do juiz de direito do juízo militar.

A importante competência do Conselho de Justiça para os demais crimes continua, notadamente para aliar a experiência prática dos militares com o conhecimento técnico do juiz, naqueles casos em que o crime atinge diretamente a hierarquia e a disciplina, havendo abalo para a índole militar. Nos casos que não envolvem a vida castrense, mantem-se, como quer os textos constitucional e convencional, a competência do juiz civil, como nos demais casos submetidos ao Poder Judiciário, ainda que na Justiça Militar.

Referências

BICUDO, Hélio. **Proposta de Emenda à Constituição nº 96. Introduz modificações na estrutura do Poder Judiciário.** Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1992. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14373. Acesso em: 28 nov. 2025.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal: parte geral.** 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos.** 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em números 2025.** Brasília: CNJ, 2025. 650 p. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/11/ justica-em-numeros-2025.pdf. Acesso em: 28 nov. 2025.

DEL RÍO, Andrés; GOMES, Juliana Cesario Alvim. **Direitos humanos e relações cívico-militares: o caso da expansão da competência da Justiça Militar no Brasil.** Mural Internacional, Rio de Janeiro, v. 11, e48807, 2020. DOI: 10.12957/rmi.2020.48807. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/server/ api/core/bitstreams/ 776a1ec0-ddf5-47ce-8e75-d54963c0261e/content. Acesso em: 28 nov. 2025.

GALVÃO, Fernando. **Direito Penal: Parte Geral.** 17ªed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2024.

GOMES, Décio Alonso; MARIÚ, Pedro Rabello. **O conceito de crimes militares e seus reflexos processuais: do "universo particular" dos crimes militares próprios e impróprios ao "juízo universal" da Auditoria de Justiça Militar.** Revista da EMERJ, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, p. 202-243, maio/ago. 2018. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista_v20_n2/versao_digital/202/ . Acesso em: 28 nov. 2025.

MASSON, Cleber Rogério. **Direito Penal Esquematizado: Parte Geral.** Vol. 1, 4ª ed. São Paulo: Método, 2014.

MASSON, Cleber Rogério. **Direito Penal: Parte Geral.** Vol. 1, 12ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

NEVES, Cícero Robson Coimbra; CARVALHO, Vinicius Yscandar de. **Manual de Processo Penal Militar - Volume Único.** 8.ed. São Paulo: Juspodivm. 2025.

NEVES, Cícero Robson Coimbra; NAKAHARADA, Fábio. **O Bem jurídico tutelado e sujeição passiva nos crimes militares extravagantes de abuso de autoridade.** Revista Do Ministério Público Militar, Brasília, v. 47, n. 33, p. 237-263, 2020. Disponível em https://revista.mpm.mp.br/rmpm/article/view/107. Acesso em 28 de novembro de 2025.

NUCCI, Guilherme de Souza, **Código Penal Comentado.** 14ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Leis penais e processuais penais comentadas.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. **A Justiça Militar da União na Constituição brasileira de 1988.** Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 45, n. 179, p. 385-396, jul./set. 2008.

ROTH, Ronaldo João. **Primeiros comentários sobre a reforma constitucional da Justiça Militar estadual e seus efeitos, e a reforma que depende agora dos operadores do direito.** in Revista dos Tribunais, São Paulo, a. 95, v. 853, p. 442-483, nov. 2006.

A CONSTRUÇÃO DA VERDADE NO PROCESSO PENAL MILITAR: ENTRE O AUTORITARISMO SUPERADO E A GARANTIA CONSTITUCIONAL

Carolina Aleixo Benetti de Oliveira Rodrigues
Tribunal de Justiça Militar de Minas Gerais. Juíza de Direito do Tribunal de Justiça Militar de Minas Gerais, pós-graduada

Resumo:

O presente artigo desenvolve uma análise crítica, aprofundada e sistematicamente fundamentada acerca dos modelos de construção da verdade no processo penal militar brasileiro, enfatizando as categorias da verdade sabida, verdade real e verdade possível. Esses modelos são examinados sob o prisma da Constituição da República de 1988, do sistema acusatório e do paradigma do processo penal constitucionalizado, considerando-se, ainda, as especificidades estruturais, simbólicas e institucionais da Justiça Militar. A pesquisa adota metodologia qualitativa, com abordagem bibliográfica, normativa e jurisprudencial, aliada a uma leitura hermenêutica crítica das categorias processuais, dialogando com a doutrina garantista e com autores que problematizam a epistemologia do processo penal. Sustenta-se que a verdade sabida configura resquício autoritário incompatível com o Estado Democrático de Direito, por violar o contraditório, a ampla defesa e a imparcialidade judicial. A verdade real, embora ainda presente no discurso jurídico, deve ser compreendida sob rigorosas balizas constitucionais, sob pena de converter-se em instrumento de legitimação de práticas inquisitórias e de flexibilização indevida das garantias fundamentais. Como paradigma adequado ao modelo constitucional, defende-se a adoção da verdade possível, entendida como resultado racional, dialético e juridicamente controlado da atividade probatória, construída sob o crivo do contraditório, da ampla defesa e da motivação das decisões. Conclui-se que somente um processo penal militar plenamente constitucionalizado é capaz de produzir uma verdade legítima, compatível com a dignidade da pessoa humana, com a presunção de inocência e com a preservação democrática da Justiça Militar em um regime jurídico que se orienta pelo primado dos direitos fundamentais.

Palavras-chave: Processo Penal Militar; Verdade sabida; Verdade real; Verdade possível; Garantias Constitucionais.

Introdução

A Justiça Militar brasileira configura-se como jurisdição especializada destinada à tutela da hierarquia e da disciplina, julgando os crimes militares definidos em lei, consoante os artigos 124 e 125 da Constituição da República. Essa especialidade funcional, todavia, não autoriza a mitigação de direitos fundamentais, nem legitima a permanência de práticas processuais incompatíveis com o paradigma democrático inaugurado em 1988, ao contrário, a jurisdição militar, como expressão do Poder Judiciário, deve submeter-se integralmente aos princípios constitucionais que regem o devido processo legal, sob pena de esvaziamento de sua própria legitimidade institucional.

Historicamente, o processo penal militar foi estruturado sob forte influência do modelo inquisitório, marcado pela centralização decisória, pela confusão entre as funções de acusar, defender e julgar e pela primazia da verdade como valor absoluto, ainda que obtida à custa de restrições severas às garantias do acusado. Essa lógica foi especialmente intensificada durante períodos autoritários, nos quais a Justiça Militar frequentemente operou como instrumento de controle político e disciplinar, reforçando uma cultura jurídica de exceção.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, inaugura-se uma ruptura epistemológica decisiva: o processo penal passa a ser concebido como instrumento de contenção do poder punitivo estatal e não como mero mecanismo de repressão. A verdade deixa de ser um fim absoluto e passa a constituir resultado de um procedimento juridicamente controlado, orientado por princípios como o contraditório, a ampla defesa e a imparcialidade judicial. Nesse contexto, a construção da verdade no processo penal militar revela-se não apenas uma questão técnica, mas verdadeira escolha política, ética e jurídica, capaz de demonstrar o grau de adesão da jurisdição especializada aos valores democráticos.

Fundamentos constitucionais do processo penal militar

A Constituição da República de 1988 estabeleceu um novo paradigma para o processo penal brasileiro, fundado na centralidade dos direitos fundamentais e na limitação do poder punitivo estatal. Entre os princípios estruturantes destacam-se o devido processo legal, o contraditório, a ampla defesa, a presunção de inocência, o juiz natural, a motivação das decisões e a imparcialidade judicial, todos plenamente aplicáveis ao processo penal militar.

A constitucionalização do processo penal implica a releitura crítica das normas infraconstitucionais à luz da Constituição, deslocando o centro de gravidade do sistema processual da legalidade formal para a legalidade constitucional substantiva. Conforme Fernandes, a Constituição deixa de ser mero limite externo e passa a atuar como fundamento axiológico e normativo de todo o sistema processual. Nesse sentido, dispositivos do Código de

Processo Penal Militar editados em contexto autoritário devem ser interpretados restritivamente ou considerados não recepcionados quando incompatíveis com os preceitos constitucionais.

A Justiça Militar, embora possua missão específica de tutela da hierarquia e da disciplina, não pode operar como espaço de relativização das garantias fundamentais. A ideia de que a condição militar autorizaria regimes processuais diferenciados e menos protetivos revela resquícios de uma lógica de exceção, incompatível com o Estado Democrático de Direito. Ao contrário, quanto maior o potencial de exercício do poder repressivo, maior deve ser o grau de proteção conferido ao indivíduo submetido ao processo penal.

A partir do paradigma constitucional, o processo penal militar deve ser concebido como instrumento de realização de justiça material, pautado pela racionalidade, pela proporcionalidade e pela estrita observância das garantias processuais. Não se trata apenas de julgar, mas de julgar legitimamente, sob pena de esvaziamento da própria função jurisdicional. Nesse sentido, a jurisdição militar deve ser compreendida como espaço de proteção de direitos e não de exceção normativa.

A supremacia constitucional impõe, ainda, a harmonização entre os valores da disciplina militar e os princípios da dignidade da pessoa humana, da igualdade processual e do respeito à liberdade individual. O militar, ao se submeter ao processo penal, não perde sua condição de sujeito de direitos fundamentais, devendo-lhe ser assegurada plena proteção contra arbitrariedades e abusos de poder.

Além disso, a doutrina contemporânea ressalta que a constitucionalização do processo penal militar exige não apenas alteração normativa, mas profunda transformação cultural, institucional e hermenêutica, capaz de romper com a tradição autoritária e instituir uma prática jurisdicional orientada pela racionalidade democrática e pelo garantismo penal.

Modelos de verdade no processo penal militar

Verdade sabida: expressão do autoritarismo processual

A denominada "verdade sabida", historicamente associada ao art. 302 do Código de Processo Penal Militar, traduz um dos mais nítidos resquícios do paradigma inquisitório que marcou a tradição processual penal autoritária, sobretudo no âmbito castrense. Tal construção permitia ao magistrado dispensar a atividade probatória quando entendesse que os fatos fossem de conhecimento notório ou de sua própria ciência pessoal, legitimando, em última análise, a substituição do procedimento contraditório pela convicção subjetiva do julgador. Essa lógica rompe com o núcleo epistemológico do processo penal democrático, que exige que a verdade judicial seja construída a partir de provas produzidas sob contraditório efetivo, e não a partir de percepções íntimas ou experiências extraprocessuais do juiz.

Do ponto de vista dogmático, a verdade sabida constitui negação explícita do princípio da jurisdicionalidade em sua dimensão garantista, uma vez que esvazia a função cognitiva do processo e o reduz a instrumento de confirmação prévia de juízos formados fora do espaço dialógico processual. Como bem assinala a doutrina garantista, o juiz, ao invocar seu conhecimento pessoal como fundamento decisório, deixa de ser sujeito imparcial do procedimento e passa a atuar como fonte de prova, rompendo a separação funcional entre acusação, defesa e jurisdição, característica essencial do sistema acusatório.

A adoção da verdade sabida implica ainda violação direta aos princípios constitucionais do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, na medida em que impede o réu de impugnar, problematizar ou contextualizar os fatos que lhe são imputados. O acusado deixa de ser sujeito de direitos no processo para ser mero objeto de uma decisão fundada em juízos unilaterais, previamente consolidados, o que compromete não apenas a legitimidade da decisão, mas a própria racionalidade do sistema de justiça penal.

Sob a perspectiva epistemológica, a verdade sabida não se ajusta a qualquer modelo minimamente racional de produção do conhecimento jurídico. A verdade processual, em um Estado Democrático de Direito, não pode ser intuída, presumida ou revelada pela consciência do julgador, mas deve emergir de um procedimento público, dialógico, controlável e racionalmente justificável. A convicção judicial, nesse contexto, não decorre da experiência privada do magistrado, mas do confronto crítico entre versões opostas, mediado por provas submetidas ao crivo do contraditório.

A doutrina contemporânea é praticamente uníssona ao afirmar a não recepção da verdade sabida pela Constituição da República de 1988. Autores como Aury Lopes Jr., Ferrajoli e Luigi Ferrajoli, ao tratar da epistemologia do processo penal, ressaltam que qualquer decisão fundada em elementos exteriores ao processo viola o princípio da legalidade probatória e o dever de motivação racional das decisões judiciais. A decisão penal deve ser fruto de um percurso argumentativo verificável, e não de uma verdade proclamada como autoevidente pela autoridade jurisdicional.

No plano jurisprudencial, o Supremo Tribunal Federal consolidou entendimento no sentido de que é inadmissível a utilização de conhecimento pessoal do magistrado como fundamento da sentença penal condenatória. Em reiterados julgados, a Corte afirmou que o juiz não pode substituir a produção probatória por sua própria ciência dos fatos, sob pena de ofensa grave ao devido processo legal e à imparcialidade judicial. Tal entendimento reafirma a ideia de que o processo penal não é espaço de revelação de certezas privadas, mas de construção racional, pública e controlada da verdade possível.

Assim, a verdade sabida apresenta-se como categoria incompatível com o constitucionalismo contemporâneo, na medida em que representa a

permanência simbólica e normativa de um modelo autoritário de jurisdição, no qual a autoridade do julgador se sobrepunha às garantias do acusado. Sua superação não é apenas uma exigência técnica, mas um imperativo ético-político de um processo penal comprometido com a dignidade da pessoa humana e com a centralidade dos direitos fundamentais.

Nesse sentido, a crítica à verdade sabida ultrapassa o plano meramente normativo, alcançando o próprio fundamento filosófico do processo penal: a rejeição de qualquer forma de decisionismo arbitrário e a afirmação do processo como espaço de contenção do poder punitivo estatal, em que a verdade não é revelada pela autoridade, mas construída pela razão, sob limites formais e substanciais impostos pela Constituição.

Verdade real: limites e riscos de sua absolutização

A chamada "verdade real", concebida tradicionalmente como a reconstrução mais fiel e completa possível dos fatos ocorridos, ocupa lugar central na dogmática processual penal clássica e ainda persiste como ideal normativo no discurso jurídico contemporâneo. Contudo, sua absolutização revela-se incompatível com a racionalidade constitucional do processo penal democrático, na medida em que tende a justificar práticas instrutórias invasivas, expansões indevidas dos poderes do juiz e relativizações perigosas das garantias fundamentais do acusado.

Sob o prisma epistemológico, a ideia de verdade real parte de uma concepção objetivista do conhecimento, segundo a qual seria possível ao processo alcançar uma correspondência plena entre narrativa judicial e realidade empírica. Tal pressuposto, contudo, é severamente problematizado pela epistemologia jurídica contemporânea, que reconhece o processo como espaço de reconstrução discursiva e não de reprodução fiel do real. A verdade processual é sempre uma verdade mediada pela linguagem, pelas provas disponíveis, pelas limitações cognitivas e pelas regras procedimentais, o que impõe o reconhecimento de sua natureza necessariamente provisória e limitada.

Aury Lopes Jr. crítica de forma contundente o mito da verdade real, ao sustentar que ele opera como categoria retórica legitimadora de práticas autoritárias, permitindo ao magistrado ultrapassar os limites da imparcialidade em nome de uma suposta necessidade de "descobrir a verdade". Essa perspectiva conduz à hipertrofia do poder instrutório judicial, transformando o juiz de árbitro imparcial em protagonista da investigação, o que compromete a estrutura acusatória e reintroduz, de forma velada, a lógica inquisitorial.

No processo penal militar, esse fenômeno adquire contornos ainda mais sensíveis. A organização hierárquica das instituições castrenses, aliada à cultura de disciplina e obediência, pode impactar diretamente a produção da prova. A liberdade de manifestação das testemunhas, especialmente quando subordinadas hierarquicamente ao acusado ou à vítima, encontra-se poten-

cialmente constrangida por vínculos funcionais, medo de represálias ou lealdades institucionais. A busca acrítica pela verdade real, nesse contexto, pode servir como pretexto para práticas autoritárias, como a condução excessiva da instrução pelo juiz ou a relativização do contraditório em nome da eficiência ou da preservação da disciplina militar.

Luigi Ferrajoli, ao desenvolver a teoria garantista do processo penal, afirma que a verdade processual só é legítima quando construída dentro de um sistema de provas regido por regras rígidas de admissibilidade, contraditório e motivação racional. Para o autor, o processo não tem por finalidade alcançar uma verdade ontológica absoluta, mas sim uma verdade formalmente válida, isto é, aquela obtida mediante respeito irrestrito às garantias fundamentais. A verdade que viola direitos não é verdade jurídica, mas expressão de arbitrariedade.

A absolutização da verdade real conduz, portanto, a um perigoso decisionismo, no qual o juiz se sente autorizado a afastar garantias em nome de uma justiça substantiva supostamente superior. Essa postura compromete o próprio sentido do devido processo legal, que não pode ser reduzido a mero obstáculo formal, mas deve ser reconhecido como condição essencial de legitimidade da jurisdição penal.

Nesse sentido, a busca pela verdade não pode se sobrepor à licitude da prova, à paridade de armas e à efetividade do contraditório. Provas obtidas por meios ilícitos, declarações colhidas sob coação, investigações conduzidas com violação à ampla defesa não podem ser legitimadas sob o argumento de que conduzem à "verdade dos fatos". O processo penal democrático exige que a verdade seja construída dentro de limites jurídicos previamente estabelecidos, sob pena de se converter em instrumento de opressão.

A jurisprudência constitucional brasileira também tem caminhado nesse sentido, reconhecendo que a verdade real não autoriza a mitigação das garantias fundamentais. O Supremo Tribunal Federal, ao tratar da temática probatória e dos poderes instrutórios do juiz, tem reafirmado que a busca pela verdade deve obedecer ao contraditório, à imparcialidade e ao respeito à legalidade estrita, sob pena de nulidade do processo e ofensa ao devido processo legal.

Assim, impõe-se uma releitura crítica da verdade real, compreendendo -a não como um fim absoluto a ser alcançado a qualquer custo, mas como objetivo relativo, condicionado pelas garantias constitucionais e pelos limites ético-jurídicos do processo. A verdade processual legítima é aquela que emerge do confronto contraditório, da produção probatória lícita e da fundamentação racional, e não da pretensão autoritária de total domínio sobre os fatos.

Em um Estado Democrático de Direito, a justiça penal não se define pela suposta exatidão da verdade alcançada, mas pela correção do caminho percorrido para alcançá-la. A verdade que respeita direitos é condição de le-

gitimidade; a verdade obtida à revelia das garantias é apenas expressão do poder nu, incompatível com a matriz constitucional que estrutura o processo penal contemporâneo.

Verdade possível: paradigma constitucionalmente adequado

A categoria da verdade possível emerge como resposta teórica e normativa às insuficiências e perigos inerentes às noções de verdade sabida e de verdade real absolutizada, apresentando-se como modelo epistemologicamente honesto e constitucionalmente legítimo para o processo penal contemporâneo. Parte do reconhecimento de que o processo não é capaz - nem deve pretender - reconstituir integralmente a realidade histórica em sua complexidade ontológica, mas apenas construir uma narrativa fática racionalmente justificável, a partir das provas produzidas sob as balizas do contraditório, da ampla defesa e da legalidade.

A verdade possível pressupõe a superação do mito da verdade absoluta e o acolhimento de uma concepção processual da verdade como resultado de um procedimento dialógico, controlável e intersubjetivamente verificável. Trata-se de uma verdade que não se confunde com a realidade empírica em si, mas com a versão mais plausível e juridicamente legítima dos fatos, obtida por meio de um procedimento regrado, transparente e fundamentado. Nesse sentido, não se trata de renúncia ao ideal de justiça, mas de sua requalificação, deslocando-se o eixo da legitimidade do conteúdo absoluto da decisão para a racionalidade do método empregado para alcançá-la.

Inspirada na teoria garantista de Luigi Ferrajoli, a verdade possível é concebida como verdade juridicamente controlada, cuja validade não decorre da coincidência perfeita com os fatos históricos, mas da observância rigorosa das regras do jogo processual. Para o garantismo, a verdade processual é inseparável da legalidade das provas e da estrutura acusatória do processo: somente pode ser considerada legítima aquela verdade construída a partir de evidências produzidas sob contraditório efetivo e avaliadas mediante critérios de racionalidade, coerência e motivação lógica.

A verdade possível, portanto, não se ancora em presunções autoritárias, mas em uma ética da prudência decisória, que reconhece os limites cognitivos do julgador e a falibilidade das narrativas processuais. Essa perspectiva impõe ao magistrado uma postura de humildade epistemológica, afastando pretensões de onisciência e reafirmando o compromisso com uma decisão racionalmente fundamentada, aberta à crítica e passível de controle democrático por meio dos recursos e da jurisdição superior.

Sob esse prisma, o processo penal deixa de ser instrumento de revelação de uma suposta verdade ontológica para tornar-se espaço institucional de produção de sentido jurídico, em que as versões fáticas são submetidas ao crivo argumentativo e à racionalidade discursiva. A decisão judicial não

é o anúncio de uma certeza incontestável, mas o resultado de um percurso lógico, pautado por regras claras e por uma argumentação justificável à luz da Constituição.

No contexto do processo penal militar, a adoção da verdade possível revela-se ainda mais necessária e estratégica. A estrutura hierárquica característica das instituições castrenses, aliada ao *ethos* da disciplina e da obediência, pode potencialmente influenciar a produção da prova e a construção das narrativas processuais. Testemunhos podem ser permeados por constrangimentos simbólicos, fidelidades institucionais ou temor de sanções informais, o que exige do julgador uma vigilância redobrada no exame crítico da prova e na ponderação de seus efeitos.

A verdade possível opera, nesse cenário, como mecanismo de contenção contra o risco de decisões baseadas em narrativas institucionalizadas, presunções de veracidade decorrentes da autoridade hierárquica ou leituras moralizantes do comportamento militar. Ao privilegiar a racionalidade argumentativa e o exame crítico dos elementos probatórios, esse modelo contribui para a preservação da imparcialidade judicial e para a proteção do acusado contra julgamentos fundados em estereótipos funcionais ou expectativas disciplinares.

Mais do que uma categoria técnica, a verdade possível constitui uma escolha político-jurídica em favor de um processo penal comprometido com os direitos fundamentais. Ela reafirma que a justiça penal não se legitima pela pretensa exatidão do resultado, mas pela correção do caminho percorrido para alcançá-lo. Em outras palavras, a decisão justa é aquela que respeita as garantias do acusado, mesmo que isso implique reconhecer os limites da prova ou a impossibilidade de alcançar uma certeza absoluta.

A valorização da verdade possível implica, ainda, o reconhecimento de que a dúvida razoável não é falha do sistema, mas expressão de sua racionalidade. Ao admitir a incerteza como elemento inerente ao conhecimento jurídico, o processo penal se afasta de posturas autoritárias e se aproxima de um modelo verdadeiramente democrático, em que a liberdade individual não pode ser sacrificada em nome de certezas artificiais.

Dessa forma, a verdade possível consolida-se como paradigma compatível com o constitucionalismo contemporâneo, ao harmonizar a busca pela justiça com o respeito intransigente às garantias fundamentais. Trata-se de uma verdade construída não pela força da autoridade, mas pela autoridade da razão, dentro dos limites constitucionais que estruturam o Estado Democrático de Direito e conferem legitimidade às decisões penais.

Epistemologia da verdade e papel do julgador

A verdade processual não se confunde com a verdade ontológica dos fatos, mas constitui um produto institucional, condicionado por limitações

cognitivas, linguísticas e históricas. O processo penal opera por meio de narrativas e representações, sendo inevitavelmente marcado pela falibilidade humana e pela possibilidade de erro judicial. Tal constatação impõe a adoção de mecanismos rigorosos de controle do poder punitivo, sob pena de a jurisdição converter-se em instrumento de opressão.

Sob a perspectiva garantista de Luigi Ferrajoli, o processo penal deve ser compreendido como sistema normativo de contenção do poder estatal, estruturado sobre princípios que asseguram a proteção do indivíduo contra condenações arbitrárias. No contexto militar, esse garantismo assume contornos ainda mais relevantes, uma vez que a disciplina e a hierarquia - valores essenciais à organização castrense - não podem suplantar a centralidade dos direitos fundamentais. A verdade possível, nessa ótica, surge como expressão da racionalidade garantista, na medida em que condiciona a decisão judicial à prova lícita, ao contraditório efetivo e à motivação racional, afastando qualquer forma de decisão pautada em presunções hierárquicas ou convicções subjetivas do julgador.

A contribuição foucaultiana oferece igualmente relevante aporte crítico à compreensão da construção da verdade no processo penal militar. Michel Foucault demonstra que a verdade é fabricada em contextos históricos específicos, vinculada a regimes de poder que determinam quais discursos serão legitimados como verdadeiros. Na Justiça Militar, o discurso institucional da autoridade, da disciplina e da obediência tende a produzir narrativas que se impõem como verdades normativas, muitas vezes sem o necessário escrutínio crítico. A estrutura verticalizada da instituição pode gerar um ambiente em que a palavra do superior adquire presunção implícita de veracidade, em detrimento da narrativa do acusado, comprometendo a isonomia e o equilíbrio processual.

Nesse cenário, a atuação do julgador assume papel decisivo. A função jurisdicional não pode ser confundida com missão investigativa ou disciplinar. O juiz militar deve exercer papel de garantidor do procedimento justo, mantendo postura equidistante das partes e zelando para que a prova seja produzida sob estrito respeito às regras do contraditório e da ampla defesa. A ampliação indevida de seus poderes instrutórios compromete a imparcialidade e fragiliza a legitimidade da decisão, sobretudo quando associada a uma cultura institucional permeada pelo espírito corporativo.

A prova, por sua vez, deve ser compreendida como elemento central de legitimação da verdade processual. No julgamento castrense, impõe-se rigor redobrado na valoração probatória, especialmente quando se trata de depoimentos prestados por superiores hierárquicos ou por colegas de farda diretamente vinculados ao contexto funcional do acusado. A análise crítica da prova demanda prudência, racionalidade e consciência das assimetrias estruturais que permeiam o ambiente militar.

Assim, a construção da verdade no processo penal militar deve ser

orientada por uma epistemologia prudente e garantista, que reconheça os limites do conhecimento jurídico e submeta a decisão judicial a critérios de racionalidade, transparência e controle democrático, afastando-se de qualquer pretensão de verdade absoluta ou autoritária.

Conclusão

A construção da verdade no processo penal militar brasileiro exige a superação definitiva de paradigmas autoritários historicamente enraizados, cuja persistência compromete não apenas a legitimidade das decisões judiciais, mas o próprio sentido constitucional da jurisdição penal. A transição de um modelo centrado na autoridade para um modelo orientado pela racionalidade garantista implica reconhecer que a hierarquia e a disciplina, embora essenciais à estrutura castrense, não podem converter-se em fundamentos de exceção hermenêutica nem em justificativa para a relativização dos direitos fundamentais.

A verdade sabida, expressão inequívoca do modelo inquisitório, revela-se frontalmente incompatível com os valores consagrados pela Constituição de 1988, por violar o contraditório, a ampla defesa e a imparcialidade judicial, pilares estruturantes do devido processo legal. Ao autorizar decisões fundadas na percepção subjetiva do julgador ou em sua suposta ciência pessoal dos fatos, esse instituto subverte a lógica do processo como espaço de construção dialógica da verdade, reduzindo-o a mero instrumento de confirmação do poder. Sua superação não é apenas uma exigência técnica, mas um imperativo ético-político, que reafirma o processo penal como mecanismo de contenção do poder punitivo estatal e não como meio de sua expansão arbitrária.

A verdade real, embora ainda presente no imaginário jurídico e no discurso dogmático tradicional, deve ser compreendida sob rigorosas balizas constitucionais, sob pena de converter-se em categoria legitimadora de práticas autoritárias. Quando absolutizada, transforma-se em retórica perigosa, capaz de justificar a ampliação indevida dos poderes instrutórios do juiz e a flexibilização das garantias processuais em nome de uma suposta justiça material. Como bem assinala a doutrina garantista, não há justiça possível fora das garantias: a verdade alcançada mediante violação de direitos não é verdade jurídica, mas manifestação de arbitrariedade.

Nesse sentido, a busca pela verdade não pode ser concebida como valor absoluto, desvinculado do método pelo qual se pretende alcançá-la. Ao contrário, a legitimidade da decisão penal decorre da observância das regras do procedimento, da licitude da prova, da efetividade do contraditório e da fundamentação racional. Sem esses elementos, a verdade proclamada converte-se em mera imposição do poder, incompatível com a racionalidade constitucional e com a dignidade da pessoa humana.

A verdade possível, por sua vez, emerge como paradigma constitucionalmente adequado, ao reconhecer as limitações epistemológicas inerentes ao processo penal e ao deslocar o foco da pretensão de verdade absoluta para a construção de uma decisão racionalmente justificável. Inspirada na teoria garantista de Luigi Ferrajoli e nas contribuições da epistemologia contemporânea, essa concepção compreende a verdade processual como resultado de um procedimento controlado, dialógico e racional, no qual a centralidade não reside na certeza ontológica dos fatos, mas na correção do percurso argumentativo que conduz à decisão.

A verdade possível harmoniza a necessidade de decisão judicial com o respeito à dignidade da pessoa humana, afirmando que a justiça não se mede pela intensidade da repressão, mas pela qualidade das garantias que estruturam o julgamento. Ao reconhecer a falibilidade do conhecimento humano e os limites cognitivos do processo, esse paradigma confere maior solidez ética e jurídica à jurisdição penal, ao mesmo tempo em que previne decisões fundadas em presunções, estigmas ou narrativas institucionalizadas.

No âmbito específico da Justiça Militar, a adoção do paradigma da verdade possível desempenha função ainda mais relevante. A rigidez hierárquica, o espírito corporativo e a cultura disciplinar, se não submetidos a um rigoroso controle constitucional, podem influenciar tanto a produção quanto a valoração da prova. A verdade possível atua como antídoto contra a sacralização da autoridade e contra a naturalização de verdades impostas, reafirmando que o processo penal militar não é espaço de reafirmação acrítica da ordem, mas de exercício racional e fundamentado da jurisdição.

A constitucionalização do processo penal militar, longe de enfraquecer a autoridade castrense, confere-lhe densidade democrática e legitimidade institucional. Ao submeter a atividade jurisdicional militar às garantias fundamentais, reforça-se a confiança da sociedade na Justiça Militar e reafirma-se o compromisso do Estado com a proteção da liberdade individual frente ao poder punitivo.

Assim, a superação dos modelos autoritários de construção da verdade não representa uma concessão indevida ao réu, mas a reafirmação do Estado Democrático de Direito em sua dimensão mais profunda: a de que a força do Direito reside não na imposição da autoridade, mas na autoridade da razão, na transparência do procedimento e na centralidade da pessoa humana como sujeito de direitos. A Justiça Militar que se orienta pela verdade possível não renuncia à eficácia, mas eleva sua atuação ao patamar de racionalidade, legitimidade e compromisso constitucional que a sociedade contemporânea exige.

Referências

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

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.002**, de 21 de outubro de 1969. Código de Processo Penal Militar. Diário Oficial da União, Brasília, 1969.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.689**, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Diário Oficial da União, Brasília, 1941.

BRASIL. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019**. Lei Anticrime. Diário Oficial da União, Brasília, 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC 96.219/RS. Rel. Min. Ricardo Lewandowski.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC 126.292/SP. Rel. Min. Teori Zavascki.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC 127.900/AM. Rel. Min. Gilmar Mendes.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 347/DF. Rel. Min. Marco Aurélio.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RHC 51.531/RS. Rel. Min. Rogério Schietti Cruz.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

COIMBRA, Cícero Robson Coimbra Neves. **Direito Penal Militar**. 4. ed. São Paulo: Método, 2018.

COIMBRA, Cícero Robson Coimbra Neves. **Processo Penal Militar Comentado**. São Paulo: Método, 2014.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

FERRAJOLI, Luigi. **Poderes selvagens: a crise da democracia constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2016.

FERNANDES, Antônio Scarance. **Processo Penal Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

FOUCAULT, **Michel. Vigiar e punir: nascimento da prisão**. 41. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

GALVÃO, Fernando. **Curso de Direito Penal Militar**. Belo Horizonte: Del Rey, 2015.

GALVÃO, Fernando. **Direito Penal Militar: parte geral**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

GOMES FILHO, Antônio Magalhães. **A motivação das decisões penais**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

GRINOVER, Ada Pellegrini; GOMES FILHO, Antônio Magalhães; FERNANDES, Antônio Scarance. **As nulidades no processo penal**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

LOPES JR., Aury. **Direito processual penal**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

LOPES JR., Aury. **Fundamentos do processo penal**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo curso de processo civil: teoria geral do processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de processo penal militar**. 4. ed. São Paulo: Forense, 2022.

PRADO, Geraldo**. Sistema acusatório e verdade processual**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

PRADO, Geraldo. **Excepcionalismo penal e democracia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

ROSSETTO, Ênio. **Direito Penal Militar**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

ROSSETTO, Ênio; MIELKE, Fabrício. **Processo Penal Militar: teoria e prática**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e consenso: constituição, hermenêutica e teorias discursivas**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e decisão jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo penal**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de Direito Penal Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

A JUSTIÇA RESTAURATIVA COMO INSTRUMENTO DE PACIFICAÇÃO NA JUSTIÇA MILITAR

Marcos Luiz Nery Filho
Juiz de Direito no Tribunal de Justiça Militar de Minas Gerais

Resumo:

O artigo examina a Justiça Restaurativa como paradigma emergente no âmbito da Justiça Militar, destacando seu caráter dialógico e reparador em contraste com o modelo retributivo tradicional. Parte-se da premissa de que o crime representa não apenas a violação de uma norma jurídica, mas a ruptura de vínculos sociais, razão pela qual a resposta estatal deve priorizar a reparação do dano, a responsabilização consciente e a restauração das relações afetadas. A literatura analisada evidencia que o sistema retributivo afasta vítima e ofensor do processo decisório, potencializando a vitimização secundária, ao passo que a abordagem restaurativa devolve às partes o protagonismo e promove soluções consensuais e humanizadas. No campo castrense, a incorporação da Justiça Restaurativa mostra-se compatível com a missão constitucional das Polícias Militares, cuja atuação preventiva e comunitária favorece práticas de mediação, diálogo e resolução pacífica de conflitos. Estudos citados no texto indicam efeitos positivos como redução da judicialização, fortalecimento do tecido social, incremento da confiança pública e aperfeiçoamento da imagem institucional da polícia. No âmbito judicial, embora ainda falte regulamentação específica para a seara militar, o recente Ato Normativo n.º 0006689-50.2024.2.00.0000 do CNJ amplia a legitimidade de sua aplicação, consolidando a Justiça Restaurativa como via válida dentro da política judiciária nacional. As experiências já implementadas demonstram sua viabilidade e eficácia, sobretudo na reconstrução de vínculos internos, na prevenção de reincidências disciplinares e na promoção de um ambiente institucional mais cooperativo. O artigo conclui que a Justiça Restaurativa, ao contribuir para a pacificação social e para a qualificação das relações no ambiente militar, constitui instrumento indispensável à modernização da Justiça Militar e à construção de uma cultura de paz em consonância com os princípios constitucionais contemporâneos.

Palavras-chave: Justiça restaurativa; Justiça Militar; Polícia Militar.

Introdução

A Justiça Restaurativa tem se consolidado, nas últimas décadas, como um paradigma emergente no campo jurídico, propondo um modelo de resolução de conflitos fundamentado na reparação do dano, no diálogo e na restauração das relações sociais afetadas pela conduta ilícita.

Em contraste com a lógica retributiva tradicional, centrada na punição e no exercício do poder estatal, a abordagem restaurativa busca promover soluções participativas, humanizadas e orientadas ao fortalecimento dos vínculos comunitários. Esse movimento tem alcançado diversos ramos do Poder Judiciário, como demonstram as diretrizes previstas na Resolução n.º 225/2016 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e, mais recentemente, o Ato Normativo n.º 0006689-50.2024.2.00.0000, que inclui expressamente a possibilidade de aplicação da Justiça Restaurativa na Justiça Militar.

No contexto castrense, caracterizado pela presença marcante dos princípios da hierarquia e da disciplina, a incorporação de práticas restaurativas representa um desafio teórico e institucional, mas também uma oportunidade para aprimorar o tratamento de conflitos internos e aperfeiçoar a relação entre Estado, comunidade e instituições militares.

A atuação policial-militar, especialmente no modelo comunitário, aproxima-se naturalmente das práticas dialogais, pois envolve a intervenção constante em conflitos cotidianos, muitos dos quais não demandam repressão, mas mediação, escuta ativa e construção coletiva de soluções.

Dessa forma, a análise da Justiça Restaurativa na Justiça Militar permite compreender não apenas sua compatibilidade com o ordenamento jurídico, mas também seu potencial para transformar práticas institucionais, prevenir litígios, qualificar o ambiente de trabalho e fortalecer a pacificação social.

O presente artigo examina os fundamentos dessa abordagem, compara-a ao modelo retributivo, discute sua aplicação na seara militar e apresenta reflexões sobre seus benefícios reais para a atuação policial e para a Justiça Militar.

Fundamentos da justiça restaurativa: a lógica punitivista versus a lógica restaurativa

A Justiça Restaurativa emerge como um paradigma metodológico alternativo ao modelo retributivo de justiça, propondo uma transformação profunda na forma como o direito penal compreende o crime, a vítima e o ofensor. Enquanto o sistema tradicional pauta-se na punição e na imposição estatal da pena, a justiça restaurativa desloca o foco do castigo para a reparação, reintegração e para o diálogo.

Segundo Saulo Ramos Furquim (2017), a Justiça Restaurativa representa uma nova proposta de solução de conflitos que rompe com o pragmatismo dos ordenamentos penais, ao possibilitar o diálogo direto entre vítima

e ofensor, permitindo a ambos a construção de uma sensação autêntica de justiça.

O autor observa que a justiça penal tradicional (de natureza eminentemente retributiva) retira das partes o protagonismo sobre o conflito, transformando-o em um caso jurídico sob domínio exclusivo do Estado. Como assinala Nils Christie (1998), citado por Furquim, o Estado "subtrai os conflitos das partes", convertendo-os em processos que afastam a participação dos diretamente envolvidos.

No modelo retributivo, a justiça se realiza por meio da aplicação da pena, concebida como retribuição ao mal causado. O delito é uma afronta à norma estatal, e a resposta é o exercício do jus puniendi, cujo objetivo é restabelecer a autoridade do Estado e reafirmar o ordenamento jurídico. A vítima, nesse contexto, torna-se figura secundária, substituída pelo Ministério Público, enquanto o ofensor é reduzido a objeto de sanção. Como resultado, o processo penal tradicional tende a acentuar o sofrimento das partes, gerando, inclusive, a chamada "vitimização secundária", quando o procedimento judicial causa à vítima danos psicológicos superiores aos do próprio crime (FURQUIM, 2017, p. 20).

Em contraste, a Justiça Restaurativa parte da premissa de que o crime não é apenas uma violação da lei, mas uma ruptura nas relações interpessoais e comunitárias. Conforme Furquim (2017) e autores como Braithwaite (2002) e Zehr (2008), o processo restaurativo busca a recomposição dessas relações por meio da participação ativa de todos os afetados pelo conflito. O diálogo, a reparação e a responsabilização voluntária do ofensor assumem papel central, substituindo a lógica da pena pela lógica da restauração e da efetiva reparação. Essa perspectiva insere-se na tradição das teorias abolicionistas e vitimológicas, que criticam a ineficácia do encarceramento como instrumento de ressocialização e denunciam a violência simbólica do sistema penal.

Enquanto o sistema retributivo tem por finalidade reafirmar a norma violada, o restaurativo visa reparar o dano causado e restabelecer a harmonia social. A punição, que no modelo retributivo é concebida como fim em si mesma, é substituída pela reparação (material, simbólica ou emocional) acordada entre as partes. Assim, o conflito é ressignificado: deixa de ser um embate entre o Estado e o infrator e passa a ser um processo dialógico de reconstrução da confiança social.

A crítica restaurativa ao modelo retributivo não implica sua negação completa, mas a busca por complementaridade. Em uma sociedade complexa, a coexistência de mecanismos punitivos e restaurativos pode favorecer um sistema de justiça mais humano e participativo. Como conclui Furquim (2017), o modelo restaurativo, se bem aplicado, pode operar uma "real transformação", aproximando o direito penal dos princípios da dignidade humana, da cidadania e da cultura de paz.

Em síntese, a principal diferença entre os modelos reside na natureza do objetivo jurídico e moral da resposta estatal: o sistema retributivo visa punir o infrator, enquanto o restaurativo busca reconstruir o tecido social rompido pelo delito. A justiça, sob a lente restaurativa, deixa de ser sinônimo de castigo e passa a ser um processo de cura coletiva.

A aplicabilidade da justiça restaurativa na Justiça Militar: benefícios e limites de aplicação

A crescente demanda por respostas institucionais que transcendam a lógica estritamente repressiva tem impulsionado transformações profundas no sistema de segurança pública brasileiro.

Nesse contexto, a incorporação da Justiça Restaurativa no âmbito da Justiça Militar emerge como alternativa legítima, eficaz e constitucionalmente legítima, direcionada à pacificação social, à prevenção da violência e ao fortalecimento do vínculo entre Estado e sociedade.

A literatura recente demonstra que tais práticas não apenas se compatibilizam com a missão constitucional de preservação da ordem pública, mas também qualificam a atuação policial, ampliando seu papel para além do controle penal.

A Justiça Restaurativa no âmbito da atividade policial-militar: a polícia como mediadora natural

A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer que às Polícias Militares cabe a "polícia ostensiva" e a "preservação da ordem pública" (art. 144, §5º), deslocou o foco da atuação policial de um modelo meramente reativo para uma postura preventiva, comunitária e orientada à reconstrução das relações sociais.

Nesse sentido, a Justiça Restaurativa encontra campo fértil na seara militar, uma vez que a ordem pública, conforme destaca Vieira (2016), é condição essencial para a convivência pacífica e para a estabilidade social, elementos diretamente impactados pelas práticas restaurativas.

Isso demonstra que a corporação militar pode atuar diretamente como coprodutora da paz social, articulando-se com os princípios restaurativos, especialmente no tratamento de conflitos cotidianos que, quando negligenciados, tendem a se agravar e impulsionar a criminalidade.

A Resolução CNJ n.º 225/2016, que institui diretrizes para a Justiça Restaurativa no país, reforça o caráter aberto e cooperativo da política restaurativa, permitindo sua implementação em múltiplos contextos institucionais, inclusive nas forças militares estaduais.

Sob essa ótica, a Justiça Restaurativa na seara militar ganha legitimidade não como ramo do Direito castrense, mas como um conjunto de práticas sociais e comunitárias voltadas à prevenção e ao tratamento adequado dos

conflitos que impactam a ordem pública.

Pelizzoli (2014) já apontava que as práticas restaurativas configuram "uma necessidade social vital, e não um ramo do Direito", enfatizando sua natureza essencialmente dialógica e comunitária. Essa visão é acolhida por Oliveira (2022), ao afirmar que a Justiça Restaurativa deve ser compreendida como instrumento integrador entre Estado e comunidade.

Os estudos analisados mostram que as práticas de mediação e Justiça Restaurativa produzidas pelas Polícias Militares geraram impactos profundos na sociedade:

1. empoderamento comunitário, pois as partes passam a decidir sobre seus próprios conflitos (MOURÃO, 2015);
2. redução de judicialização, já que conflitos são resolvidos antes de se tornarem litígios;
3. fortalecimento do tecido social, com aumento da cooperação entre moradores;
4. transformação da imagem policial, tornando-a mais humana, acessível e democrática;
5. prevenção primária, impedindo que conflitos cotidianos gerem violência grave.

Vale dizer que o policial militar, especialmente no modelo comunitário, desempenha um papel natural de mediador. Nassaro (2012), recuperado por Silva e Durante Filho, descreve o policial de radiopatrulha como pacificador social, uma vez que é ele quem chega primeiro aos locais de conflito e, com sua intervenção, evita, por exemplo, o agravamento da situação (p. 54).

Assim, o sistema castrense avança para uma transformação no papel da polícia: ao invés de atuar apenas como agente coercitivo, deve assumir uma postura dialogal, conciliadora e solucionadora de problemas. Isso implica mudança cultural e institucional, mas produz resultados expressivos em termos de legitimidade, confiança pública e prevenção da violência.

Justiça Restaurativa no processo judicial militar

A aplicação da justiça restaurativa na Justiça Militar revela-se não apenas possível, mas necessária diante das transformações contemporâneas na compreensão do conflito e de suas repercussões no ambiente castrense.

O sistema restaurativo, entendido como um conjunto de práticas voltadas à reparação do dano, ao diálogo entre os envolvidos e à restauração dos vínculos sociais afetados pela conduta ilícita, integra-se coerentemente ao paradigma da chamada "justiça multiportas", que busca oferecer múltiplas vias de resolução adequada de disputas.

Apesar dos avanços normativos e institucionais, é importante ressaltar que a justiça restaurativa na seara militar ainda carece de regulamentação específica que sistematize seus procedimentos, estabeleça parâmetros mínimos

de atuação e garanta segurança jurídica à sua aplicação.

A ausência de normatização própria impõe desafios, sobretudo em razão das particularidades que envolvem a hierarquia e a disciplina, pilares estruturantes da Justiça Castrense. Contudo, a prática restaurativa não exclui, nem relativiza, esses princípios; ao contrário, pode reforçá-los, na medida em que incentiva a responsabilização consciente, o fortalecimento da coesão institucional e a melhoria das relações interpessoais no ambiente militar.

No Plano Nacional, observa-se avanço significativo com a aprovação do Ato Normativo n.º 0006689-50.2024.2.00.0000 pelo Plenário do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), durante a 13.ª Sessão Ordinária de 22 de outubro. O referido ato inclui, de forma expressa, a possibilidade de aplicação da justiça restaurativa, no que couber, à Justiça do Trabalho, à Justiça Eleitoral e à Justiça Militar - ampliando alcance que antes se limitava à Justiça Federal, já contemplada no texto original de 2016. Tal inclusão demonstra o reconhecimento institucional da pertinência e relevância da abordagem restaurativa em diferentes ramos do Poder Judiciário, inclusive na esfera castrense.

Experiências concretas já evidenciam a viabilidade dessa implementação. A Justiça Militar Mineira, por exemplo, desenvolve há quatro anos iniciativas estruturadas de justiça restaurativa. Entre as atividades desenvolvidas, destacam-se círculos de diálogo, palestras formativas, realização de eventos e participação em redes de cooperação interinstitucional, demonstrando um esforço contínuo de institucionalização e difusão de práticas restaurativas no contexto militar.

Importa esclarecer, por fim, que a incorporação da justiça restaurativa não deve ser confundida com a aplicação de mecanismos negociais do processo penal, como o Acordo de Não Persecução Penal (ANPP). Embora este represente importante mecanismo de racionalização da persecução criminal, trata-se de ferramenta de justiça penal consensual, e não restaurativa, pois não pressupõe o diálogo entre vítima e ofensor, a participação da comunidade ou a responsabilização ativa, elementos essenciais do paradigma restaurativo.

Diante desse panorama, evidencia-se que a consolidação da justiça restaurativa na Justiça Militar constitui um caminho promissor, ainda que exigente de normatização específica que assegure parâmetros, delimitações e garantias próprias ao ambiente castrense.

A experiência institucional já em curso demonstra que tais práticas podem conviver harmonicamente com os valores da hierarquia e da disciplina, contribuindo para o fortalecimento da coesão interna e para a construção de respostas mais eficientes e humanizadas aos conflitos. Assim, a Justiça Militar encontra-se diante de uma oportunidade de aperfeiçoamento de seus mecanismos de tratamento de disputas, inserindo-se de modo mais consistente no paradigma da justiça multiportas e ampliando sua capacidade de promover soluções restaurativas que favoreçam a cultura de paz e a pacifica-

ção social.

Considerações finais

A incorporação da Justiça Restaurativa à atuação das Polícias Militares e à Justiça Militar representa um marco transformador no modo como o Estado brasileiro compreende e administra os conflitos sociais.

Evidencia-se que a Justiça Restaurativa ultrapassa a mera alternativa ao sistema retributivo, configurando-se como política pública estruturante**,** capaz de fortalecer a cidadania, aprimorar a prestação do serviço policial e promover a pacificação social de maneira integradora.

No contexto militar, tradicionalmente associado a práticas hierárquicas e disciplinares, a adoção de mecanismos restaurativos revela-se não apenas possível, mas compatível com a missão constitucional de preservação da ordem pública.

A Constituição, ao atribuir às Polícias Militares a função de garantir a convivência pacífica, abre espaço para que métodos dialógicos, preventivos e participativos sejam utilizados como formas legítimas de manutenção da ordem e redução da violência.

Assim, a Justiça Restaurativa não se opõe à lógica militar**,** mas a qualifica, ampliando a capacidade da instituição de responder aos conflitos antes que eles se convertam em ilícitos ou em litígios judiciais.

Do ponto de vista da Justiça Militar, o benefício real da Justiça Restaurativa é ainda mais expressivo. Conflitos envolvendo militares, especialmente aqueles relacionados ao cotidiano do serviço, tendem a gerar extremo desgaste disciplinar.

O sistema restaurativo oferece caminhos mais adequados e eficientes para lidar com tais situações, pois permite que os envolvidos reconheçam danos, expressem necessidades, construam compromissos mútuos e restabeleçam o vínculo profissional. Em vez de produzir ressentimento, punição ou afastamento, a Justiça Restaurativa contribui para recuperar a confiança interna, prevenir reincidências disciplinares e fortalecer a hierarquia sob uma perspectiva humanizada e cooperativa. É, portanto, um instrumento que aprimora a saúde institucional, reduz tensões internas e melhora o ambiente de trabalho militar.

Do ponto de vista externo, a utilização de práticas restaurativas pelas Polícias Militares também minimiza o número de ocorrências que chegam à Justiça Comum e à Justiça Militar, reduzindo a litigiosidade e fortalecendo a legitimidade social dessas instituições. Ao promover soluções consensuais e participativas, a Justiça Restaurativa aproxima a população da polícia e melhora a percepção pública de segurança, fomentando uma relação baseada na confiança e na corresponsabilidade.

Diante desse cenário, conclui-se que a Justiça Restaurativa oferece à

Justiça Militar instrumentos que promovem a recomposição de vínculos, o fortalecimento da disciplina e a redução de conflitos internos e externos, traduzindo-se em benefícios institucionais e sociais concretos. Dessa forma, a Justiça Restaurativa consolida-se não apenas como alternativa ao paradigma tradicional, mas como estratégia legítima e indispensável para a construção de um modelo de segurança verdadeiramente eficiente, humano e comprometido com a paz social.

Referências

BRAITHWAITE, John. **Restorative Justice and Responsive Regulation**. Nova Iorque: Oxford, 2002.

CAMIMURA, Lenir. **Justiça Restaurativa deve ser aplicada em todos os ramos da Justiça.** CNJ, 2024. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/justica-restaurativa-deve-ser-aplicada-em-todos-os-ramos-da-justica/

FURQUIM, Saulo Ramos. **A compatibilidade da Justiça Restaurativa às normas jurídicas brasileiras.** Belo Horizonte, 2017.

OLIVEIRA, Diógenes Wagner Silveira Esteves**. A justiça restaurativa nos programas de Polícia de Proximidade da Polícia Militar do Estado de São Paulo.** Rio de Janeiro, 2022.

PELIZZOLI, Marcelo Luiz. **Introdução à Comunicação Não Violenta (CNV) -reflexões sobre fundamentos e método, diálogo, mediação e cultura de paz**. Recife: UFPE, 2014.

SILVA, Valter Ribeiro**. A mediação comunitária na atividade policial-militar como política pública de pacificação social e prevenção criminal.** Gralha Azul. Periódico Científico da 2ª Vice Presidência. 1ª Edição, 2020.

ZEHR, Howard; MIKA, Harry. **Conceitos fundamentais da justiça restaurativa.** Michigan:Michigan University, [s.d.] Mimeo;

O CONFLITO ENTRE ENUNCIADOS DE CLASSE E O DEVER CONSTITUCIONAL DE MOTIVAÇÃO DAS DECISÕES JUDICIAIS NOS JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS, ANÁLISE CRÍTICA DA PRÁXIS FORENSE

Lucas Freitas Félix

Mestrando em Direito Público na linha de pesquisa de acesso à justiça e efetividade do processo da Universidade Estácio de Sá. Pesquisador no Observatório de Cultura Jurídica e Democratização do Processo da Universidade Estácio de Sá. Advogado do Freitas Félix Advogados

Resumo:

Os Juizados Especiais Cíveis Estaduais, instituídos pela Constituição Federal de 1988 e regulamentados pela Lei 9.099/1995, representam avanço significativo na efetivação do acesso à justiça no Brasil. Inspirados pelo Projeto de Florença, esse microssistema busca superar obstáculos econômicos do processo tradicional mediante procedimento simplificado e sumaríssimo. O presente estudo investiga a aplicabilidade do art. 489, §1º do Código de Processo Civil de 2015, que estabelece requisitos obrigatórios para fundamentação das decisões judiciais, no contexto dos Juizados Especiais Cíveis Estaduais. O objetivo geral reside na tensão entre a natureza simplificada desse procedimento e a necessidade de preservação de garantias processuais constitucionais mínimas, como devido processo legal, ampla defesa e contraditório. A pesquisa parte da hipótese de que a cultura jurídica dos Juizados Especiais Cíveis Estaduais, materializada em Enunciados de Classe, especialmente da Magistratura, promove afastamento da observância dos requisitos de fundamentação previstos no Código de Processo Civil de 2015. Essa práxis judicial representa busca por simplificação exacerbada do procedimento, com Tribunais eximindo-se da fundamentação adequada sob argumento de que já operam em rito simplificado. A relevância temática justifica-se pela centralidade da fundamentação das decisões no Estado Democrático de Direito. A sumarização procedimental não pode comprometer garantias constitucionais essenciais, pois a fundamentação adequada viabiliza o exercício efetivo de outros direitos processuais fundamentais. A metodologia de pesquisa empregada articula contribuições qualitativa-documental e abordagem indutiva, ao analisar textos normativos, decisões judiciais e enunciados de classe, demonstrando como essa tensão pode comprometer a integridade do direito

processual brasileiro e gerar potencial violação de garantias constitucionais.

Palavras-chave: Fundamentação das decisões; Juizados Especiais; Cultura jurídica; Integridade do direito; Coerência.

Introdução

A Constituição Federal de 1988 instituiu, em seu art. 98, I[1], o microssistema dos Juizados Especiais no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Territórios. Atualmente, esse microssistema compreende os Juizados Especiais Cíveis Estaduais, os Juizados Especiais Federais e os Juizados Especiais da Fazenda Pública, regidos, respectivamente, pelas Leis nº 9.099/1995, 10.259/2001 e 12.153/2009. Do ponto de vista da efetividade ao acesso à justiça a evolução é significativa no ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo diante da simplificação e da maior acessibilidade financeira desse procedimento.

A criação dos Juizados Especiais Cíveis Estaduais é uma proposta legislativa que se encontra diretamente vinculada à ideologia da terceira onda renovatória de acesso à justiça. Trata-se de inovação no âmbito legislativo que buscou efetivar o acesso à justiça de maneira simplificada, mediante modificação do regramento para ajuizamento de ações no Poder Judiciário, se comparado ao procedimento comum ordinário previsto na legislação processual.

Essa efetividade é caracterizada pelo princípio da especialidade dos Juizados Especiais Cíveis, justamente pelas diversas previsões específicas da lei especial, em detrimento à lei geral, quanto, por exemplo, a legitimidade para propor ação (art. 8º, §1º da lei especial), quanto a legitimidade para ser réu na ação (art. 8º, caput da lei especial) e quanto a matéria (art. 3º da lei especial).

De acordo com Cappelletti e Garth (1988, p. 41), essas limitações devem ser observadas de maneira positiva, pois possuem o enfoque de maior especialização possível, como, por exemplo, em demandas de consumo, fato notório de utilização dos Juizados Especiais Cíveis Estaduais. Essa flexibilização de todo o procedimento de proposição de ações, para aquelas consideradas de menor complexidade, conforme previsto no art. 3º da Lei 9.099/1995[2], diferencia-se diretamente do regramento previsto no Código de Processo Civil vigente - Lei 13.105/2015.

---

1 Art. 98. A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão:
I - juizados especiais, providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumaríssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau; (...)

2 Art. 3º O Juizado Especial Cível tem competência para conciliação, processo e julgamento das causas cíveis de menor complexidade, assim consideradas: (...)

Embora o microssistema dos Juizados Especiais Cíveis possua institutos próprios - como o pedido contraposto, entre outros - deve observar subsidiariamente o Código de Processo Civil vigente, principalmente em relação às garantias constitucionais do processo. Nesse contexto, deve-se questionar se o princípio da especialidade, no âmbito dos Juizados Especiais Cíveis Estaduais, deve afastar normas fundamentais do processo, sobretudo as previstas no Código de Processo Civil.

O Enunciado de número 161[3] do Fórum Nacional dos Juizados Especiais trata essa sistemática, destacando que somente nos casos de expressa e específica remissão ou na hipótese de compatibilidade com os critérios norteadores do art. 2º da Lei 9.099/1995[4].

Esses princípios devem ser observados em conjunto com outros princípios processuais norteadores (Gaio Júnior, 2024, p. 21), como, por exemplo, os princípios do devido processo legal, do acesso à justiça e da instrumentalidade. Dessa forma, a pesquisa busca analisar a aplicabilidade do regramento previsto no §1º do art. 489 do Código de Processo Civil de 2015 no âmbito dos Juizados Especiais Cíveis Estaduais, mais especificamente em relação ao dever de fundamentação analítica das decisões judiciais, de modo a harmonizá-lo com as normas fundamentais do processo civil.

A justificativa adequada das decisões transcende o mero formalismo processual e facilita a implementação efetiva de outras proteções constitucionais, incluindo o direito à defesa abrangente, o princípio da contradição e o duplo grau de jurisdição. Como hipótese preliminar, postula-se que a interpretação dogmática emanada dos Enunciados de Classe, particularmente aquelas do Poder Judiciário, exibe um notável grau de relevância prática, em contraste com o entendimento legislativo sobre a aplicação das disposições descritas no §1º do art. 489 do CPC/2015 no contexto de procedimentos sumários.

A metodologia de pesquisa empregada articula contribuições de pesquisa bibliográfica e qualitativa-documental, valendo-se da análise de doutrina, legislação, jurisprudência e enunciados de classe. Optou-se pelo método de raciocínio indutivo, partindo da premissa particular da análise dos processos e decisões selecionados para a constatação geral sobre o tema, permitindo verificar a práxis forense efetivamente aplicada nos Juizados Especiais Cíveis em contraposição ao regramento processual vigente.

---

3 Enunciado 161 FONAJE: Considerado o princípio da especialidade, o CPC/2015 somente terá aplicação ao Sistema dos Juizados Especiais nos casos de expressa e específica remissão ou na hipótese de compatibilidade com os critérios previstos no art. 2º da Lei 9.099/95.

4 Art. 2º O processo orientar-se-á pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação ou a transação.

Juizados Especiais Cíveis Estaduais e a fundamentação obrigatória das decisões judiciais

O art. 93, IX da Constituição Federal de 1988 prevê o princípio da publicidade e da fundamentação das decisões judiciais dos julgamentos dos Órgãos do Poder Judiciário. Nesse passo, com a constitucionalização do processo civil, sobretudo com o advento da Lei 13.105/2015, a fundamentação das decisões judiciais também foi prestigiada na legislação infraconstitucional. O art. 11 do CPC/2015 possui redação similar ao texto constitucional, caracterizando norma fundamental do processo civil brasileiro. Além disso, o art. 489 em seu §1º[5] é mais completo e versa sobre o que se pode considerar, ou não, uma decisão fundamentada, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão.

Didier Jr. (2015, p. 326) tratou o art. 489, §1º como inovação muito importante para o ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo ao considerar que a deficiência ou inutilidade de fundamentação pudesse ser equivalente a uma decisão não fundamentada, portanto, violadora da norma constitucional e da norma infraconstitucional acima referidas. Nesse ponto, deve ser considerado, sem qualquer dúvida, os princípios norteadores dos Juizados, em especial o binômio celeridade + efetividade na prestação jurisdicional (Gaio Júnior, 2024, p. 9), a fim de equilibrar outro possível binômio entre razoável duração do processo + fundamentação obrigatória das decisões.

A celeridade, assim como a duração razoável do processo, está diretamente ligada à questão temporal, porém não se confundem. A primeira se revela na esfera procedimental, ou seja, atos processuais devem produzir seus resultados o mais rápido possível, enquanto a segunda trata de toda a atividade judicial, do início ao fim do processo, para que tudo seja feito no menor tempo possível de tramitação da demanda (Chini et al., 2019).

O princípio da celeridade precisa ser conjugado com os demais princípios norteadores desse procedimento especial, mediante uma "sistemáti-

5 Art. 489 (...)
§ 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:
I - se limitar à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação com a causa ou a questão decidida;
II - empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso;
III - invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão;
IV - não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador;
V - se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos;
VI - deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento.

ca principiológica" (Filó; Santos, 2021, p. 12), que se revela, por exemplo, no art. 46 da Lei 9.099/1995[6], que prevê a possibilidade de fundamentação sucinta e a confirmação em grau recursal pelos próprios fundamentos da sentença.

No entanto, não se pode confundir fundamentação sucinta ou confirmação de sentença por seus próprios fundamentos com uma decisão eivada de vícios e mal fundamentada ou, até mesmo, sem fundamentação, razão pela qual a sistemática do §1º do art. 489 do CPC/2015 é de extrema importância, pois expressa aos atores do processo judicial o que se considera, objetivamente, uma decisão fundamentada.

Ocorre que a interpretação do *caput* do art. 38 da Lei 9.099/1995[7], em conjunto com a previsão do art. 489, §1º do CPC/2015, apresenta posicionamentos completamente opostos em termos de compatibilidade dessas normas processuais. Essa divergência é notoriamente exposta na comparação entre enunciados de diferentes fóruns, como, por exemplo o Enunciado 162[8] do Fórum Nacional de Juizados Especiais, o Enunciado 47[9] da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados e o Enunciado 153[10] do Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais.

Não há como ignorar que a redação de enunciados, como o 162 do FONAJE é de extremo interesse para a classe da Magistratura, pois não observar o regramento do §1º do art. 489 do CPC/2015 significa menos trabalho na fundamentação do motivo pelo qual o convencimento do julgador, em determinado caso concreto, se deu de determinada forma. Porém, importante mencionar, novamente, que a ausência de fundamentação adequada das decisões nada tem a ver com celeridade e duração razoável do processo.

Esses enunciados não possuem caráter vinculante em suas redações ou natureza normativa (Veiga Costa e Meneghetti, 2020), apenas deveriam orientar a prática dos juízes vinculados ao microssistema dos Juizados Especiais Cíveis. Notadamente não há obrigatoriedade de seguir a orientação de determinado enunciado, porém não há como ignorar o grau de comodidade e facilidade para a aplicação desses enunciados pelos próprios Magistrados,

---

6 Art. 46. O julgamento em segunda instância constará apenas da ata, com a indicação suficiente do processo, fundamentação sucinta e parte dispositiva. Se a sentença for confirmada pelos próprios fundamentos, a súmula do julgamento servirá de acórdão.

7 Art. 38. A sentença mencionará os elementos de convicção do Juiz, com breve resumo dos fatos relevantes ocorridos em audiência, dispensado o relatório.

8 Enunciado 162 FONAJE - Não se aplica ao Sistema dos Juizados Especiais a regra do art. 489 do CPC/2015 diante da expressa previsão contida no art. 38, caput, da Lei 9.099/95 (XXXVIII Encontro - Belo Horizonte-MG).

9 Enunciado 47 ENFAM - O art. 489 do CPC/2015 não se aplica ao sistema de juizados especiais.

10 Enunciado 153 do FONAJEF - A regra do art. 489, parágrafo primeiro, do NCPC deve ser mitigada nos juizados por força da primazia dos princípios da simplicidade e informalidade que regem o JEF (Aprovado no XII FONAJEF).

ocasionando um verdadeiro "indevido processo extralegal"[11].

Essa realidade fática torna alguns enunciados, como o enunciado 162 do FONAJE, tão fortes quanto a lei ou, até mesmo, mais fortes que a lei, fortificando uma espécie de "cultura jurídica a partir de determinado realismo"[12]. Esse realismo revela-se na extensão de precedentes analisados[13] que aplicam os termos desses enunciados de classe, seja citando ou não expressamente o Enunciado 162 do FONAJE.

Essa prática jurídica desagua em divergência doutrinária relevante, quando Filó e Santos (2021) expõem em sua pesquisa que há literatura processual que entende pela inaplicabilidade do disposto no §1º do art. 489 do CPC/2015 no sistema dos Juizados Especiais Cíveis[14], enquanto também há outra parte da doutrina que entende que os princípios norteadores dos Juizados Especiais Cíveis não podem servir como justificativa para uma decisão

---

11 Expressão utilizada pelo professor Marcelo Pereira de Almeida, nos seus comentários após a apresentação do resumo expandido prévio ao presente artigo, no Simpósio Online 99 do X Congresso Internacional de Direitos Humanos de Coimbra. Expressão recepcionado pelo autor no texto final do presente artigo, pois se contrapõe ao que deveria ser observado, ou seja, o devido processo legal.

12 Expressão utilizada pelo professor Marcelo Pereira de Almeida, nos seus comentários após a apresentação do resumo expandido prévio ao presente artigo, no Simpósio Online 99 do X Congresso Internacional de Direitos Humanos de Coimbra. Expressão recepcionado pelo autor no texto final do presente artigo, pois reafirma o entrelaçamento da prática jurídica com a realidade fática, mesmo que em sentido negativo. Isto é, mesmo que a realidade revele uma prática jurídica inadequada.

13 Nesse sentido: Nesse sentido: TJ-PR - ED: 0008608-23.2014.8.16.0083/1, Relatora: Fernanda De Quadros Jorgensen Geronasso, Data de Julgamento: 25/10/2016, 1ª Turma Recursal, Data de Publicação: 27/10/2016; TJ-PR 0025933-43.2022.8.16.0014, Londrina, Relatora: Maria Fernanda Scheidemantel Nogara Ferreira da Costa, Data de Julgamento: 09/11/2023, 1ª Turma Recursal, Data de Publicação: 09/11/2023; TJ-PR 0012792-08 .2023.8.16.0018, Maringá, Relatora: Adriana de Lourdes Simette, Data de Julgamento: 27/11/2023, 3ª Turma Recursal, Data de Publicação: 28/11/2023; TJ -PR 0008812-08.2023 .8.16.0130, Paranavaí, Relator: José Daniel Toaldo, Data de Julgamento: 15/12/2023, 3ª Turma Recursal, Data de Publicação: 15/12/2023; TJ-PR 0000784-74.2024 .8.16.0014, Londrina, Relator: José Daniel Toaldo, Data de Julgamento: 08/04/2024, 3ª Turma Recursal, Data de Publicação: 08/04/2024; TJ-PR 0036378-33.2024.8.16.0182, Curitiba, Relatora: Melissa de Azevedo Olivas, Data de Julgamento: 07/10/2024, 1ª Turma Recursal, Data de Publicação: 08/10/2024; TJ-PA - Recurso Inominado Cível: 0001108-92.2019.8.14.0144 26074020, Relator: Lucio Barreto Guerreiro, 1ª Turma Recursal Permanente dos Juizados Especiais; TJ-PA - Recurso Inominado Cível: 0809321-07.2021.8.14.0040 23521121, Relator: Everaldo Pantoja e Silva, 1ª Turma Recursal Permanente dos Juizados Especiais; TJ-RJ - Agravo De Instrumento: 0088196-38.2023.8.19.0000 2023002123509, Relator: Des. Carlos Eduardo Moreira Da Silva, Data de Julgamento: 24/04/2024, Terceira Câmara De Direito Público, Data de Publicação: 26/04/2024; TJ-GO 5447460-18.2018.8.09.0051, Relatora: Fabiola Fernanda Feitosa de Medeiros Pitangui, 4ª Turma Recursal dos Juizados Especiais, Data de Publicação: 15/03/2021.

14 Nesse sentido: Donizetti, Elpídio. (2016, p. 83-99).

não fundamentada[15].

Indispensável, no momento, mencionar o precedente do Superior Tribunal de Justiça que (deveria) afasta(r) qualquer tipo de divergência sobre esse tópico, quando houve o entendimento de que "quando o legislador objetivou a aplicação de determinada norma do CPC ao microssistema do juizado especial cível, regulado pela Lei 9.099/1995, o fez expressamente"[16].

Com base nesse paradigma interpretativo, deve-se analisar o art. 1.064 do CPC/2015[17], que alterou a redação do art. 48 da Lei 9.099/1995, ao prever expressamente, na lei especial, que: "caberão embargos de declaração contra sentença ou acórdão nos casos previstos no Código de Processo Civil." Em consequência, deve-se analisar o art. 1.022 do CPC/2015[18], a fim de verificar quais as hipóteses de cabimento de embargos de declaração, quando surge, expressamente, o inciso II do parágrafo único, que considera omissa a decisão que incorra "em qualquer das condutas descritas no art. 489, §1º".

O legislador, propositalmente, fez a inclusão de todo o rol do §1º do art. 489 do CPC/2015 no sistema dos Juizados Especiais Cíveis, mediante a nova redação do art. 48 da Lei 9.099/1995. Dessa forma, ao retornar a análise dos enunciados de classe, percebe-se que o Enunciado 309 do Fórum Permanente de Processualistas Civis[19] é que o melhor se aproxima da vontade do legislador, enquanto os enunciados 162 do Fórum Nacional de Juizados Especiais, 153 do Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais e 47 da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados se distanciam.

Inclusive, há, no cenário legislativo, o Projeto de Lei nº 38/2023[20], que propõe alteração no art. 38 da Lei 9.099/1995, para que as sentenças proferidas pelos Juizados Especiais sejam amplamente fundamentadas, de forma

15 Nesse sentido: Schmitz, Leonard Ziesemer (2016, p. 513-523) e Fonseca e Silva, Augusto Vinícius (2016, p. 500)

16 Recurso Especial 2.045.638-SP, Relatora Min. Nancy Andrighi.

17 Art. 1.064. O caput do art. 48 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação: "Art. 48. Caberão embargos de declaração contra sentença ou acórdão nos casos previstos no Código de Processo Civil."

18 Art. 1.022. Cabem embargos de declaração contra qualquer decisão judicial para:
I - esclarecer obscuridade ou eliminar contradição;
II - suprir omissão de ponto ou questão sobre o qual devia se pronunciar o juiz de ofício ou a requerimento;
III - corrigir erro material.
Parágrafo único. Considera-se omissa a decisão que:
I - deixe de se manifestar sobre tese firmada em julgamento de casos repetitivos ou em incidente de assunção de competência aplicável ao caso sob julgamento;
II - incorra em qualquer das condutas descritas no art. 489, § 1º.

19 Enunciado 309 FPPC: O disposto no § 1º do art. 489 do CPC é aplicável no âmbito dos Juizados Especiais. (Grupo: Impactos do CPC nos Juizados e nos procedimentos especiais de legislação extravagante).

20 Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2345695#tramitacoes. Acesso em: 15 dez. 2025

a conter todos os detalhes sobre a matéria julgada.

A redação proposta, alteraria o art. 38 da Lei 9.099/1995, para reproduzir integralmente os seis incisos do regramento contido no §1º do art. 489 do CPC/2015, estabelecendo que não se considera fundamentada a sentença que incorra nas mesmas hipóteses previstas no CPC/2015. A justificativa base do projeto apresentado é, justamente, a divergência gerada pelos enunciados de classe, em sentido contrário à necessidade de fundamentação obrigatória das decisões, no Estado Democrática do Direito.

Conclusão

Com a inclusão do Código de Processo Civil de 2015 no ordenamento jurídico brasileiro, houve uma forte apreensão em relação à efetiva constitucionalização do processo civil, conforme evidenciado pelas disposições delineadas no artigo 1º do CPC/2015, no qual delimita que o processo civil será "ordenado, disciplinado e interpretado" considerando "os valores e as normas fundamentais" da Constituição Federal de 1988.

A fundamentação obrigatória das decisões judiciais, prevista no artigo 93, IX da Constituição Federal de 1988, foi sistematicamente codificada no marco infraconstitucional pelo parágrafo 1º do artigo 489 do CPC/2015, que tem sido caracterizado pelo discurso acadêmico como uma inovação significativa e avanço processual. Essa estrutura estabeleceu critérios objetivos para avaliar se uma decisão ou julgamento é considerada adequadamente fundamentada.

A importância desse sistema para o Estado Democrático de Direito é ressaltada pela previsão explícita de recurso, caso os critérios descritos no §1º do artigo 489 do CPC/2015 não sejam observados pelo magistrado, conforme estabelecido no art. 1.022, II, parágrafo único, II do CPC/2015 (Embargos de Declaração por omissão). O legislador integrou todo esse conceito ao arcabouço dos Juizados Especiais ao alterar expressamente o art. 48 da Lei 9.099/1995, na forma do art. 1.064 do CPC/2015, explicitando, assim, a oposição dos Embargos de Declaração, nos Juizados Especiais Cíveis, em alinhamento com as previsões no CPC/2015.

Essa compatibilidade não deve ser descartada com base nos princípios orientadores dos Juizados Especiais, que não podem ser utilizados como justificativa para permitir transgressões constitucionais e infraconstitucionais dentro de um Estado Democrático de Direito por meio de determinações judiciais infundadas. Bem como, os enunciados de classe, que buscam objetivos que divergem das intenções do legislador e da interpretação constitucional e infraconstitucional também devem ser afastadas.

Nesse sentido, o artigo defende um discurso sobre a imprudência e, na verdade, a inconsistência regulatória de excluir as regras fundamentais do processo e as garantias constitucionais por meio de declarações interpreta-

tivas, sobretudo de fóruns de classe. Sendo, portanto, incompatível com os princípios do Estado Democrático de Direito na sua amplitude constitucional e infraconstitucional.

Referências

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução e revisão: Ellen Grace Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1998. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/ 8201271/mod_folder/content/0/ CAPPELLETTI%2 C%20 Mauro%2C%20 GARTH%2C%20 Bryant.%20 Acesso%20 aII%CC%80%20 justicII%CC% 80A%CC%82%C2% A7a.. pdf?forcedownload=1. Acesso em: 15 dez. 2025.

CHINI, Alexandre; FLEXA, Alexandre; COUTO, Ana Paula; ROCHA, Felippe; COUTO, Marco. **Juizados Especiais Cíveis e Criminais**. 2ª ed. Salvador, BA, 2019.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. 10ª ed. Salvador, BA, 2015.

FILÓ, Maurício da Cunha Savino; SANTOS, Fernando Trinchês. **A Fundamentação das Decisões nos Juizados Especiais**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia, v. 49, n. 1, p. 499-516, 2021. Disponível em: < https://seer.ufu.br/index.php/revistafadir/article/view/54623>. Acesso em: 15 dez. 2025.

GAIO JÚNIOR, Antônio Pereira. **O processo nos Juizados Especiais Cíveis Estaduais, Federais e da Fazenda Pública**. 5ª ed. Londrina, PR, 2024.

VEIGA COSTA, Fabrício.; MENEGHETTI, Rayssa Rodrigues. **Juizados Especiais Cíveis Estaduais e a legitimidade jurídica do Poder Judiciário editar FONAJES contrários à lei e à Constituição: apontamentos crítico-principiológicos dos FONAJES 78, 85, 88, 89, 117 e 125**. 2020. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistaprocessojurisdicao/article/view/6352>. Acesso em: 15 dez. 2025.

Legislação:

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 dez. 2025.

BRASIL. **Lei 5.869/1973.** Código de Processo Civil. Brasília, DF, 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm. Acesso em: 15 dez. 2025.

BRASIL. **Lei 9.099/1995.** Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília, DF, 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm. Acesso em: 15 dez. 2025.

BRASIL. **Lei 10.259/2001.** Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Brasília, DF, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10259.htm. Acesso em: 15 dez. 2025.

BRASIL. **Lei 12.153/2009.** Dispõe sobre os Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios. Brasília, DF, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12153.htm. Acesso em: 15 dez. 2025.

BRASIL. **Lei 13.105/2015.** Código de Processo Civil. Brasília, DF, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm#art1045. Acesso em: 15 dez. 2025.

BRASIL. **Projeto de Lei 38/2023.** Altera o art. 38 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, para determinar que a sentença seja amplamente fundamentada. Brasília, DF, 2023. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao= 2345695#tramitacoes. Acesso em: 15 dez. 2025.

Jurisprudências:

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Terceira Turma. Recurso Especial 2.045.638-SP, Rel. Ministra Nancy Andrighi., DF, 25 abr. de 2023. Dje. Brasília, 27 abr. 2023. Disponível em: https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2023/09/autor-levar-acao-juizado-especial.pdf. Acesso em: 15 dez. 2025.

O ATIVISMO JUDICIAL NO DIREITO DE FAMÍLIA: ESTUDO DE CASO DA RELATIVIZAÇÃO DO ARTIGO 1.604 DO CÓDIGO CIVIL COMBINADO COM ARTIGO 226, §7º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Jéssica da Costa Barros de Freitas

Graduanda do curso de Direito da Unilasalle-RJ e Integrante do Grupo de Pesquisa Observatório das Reformas Processuais Destinadas à Solução de Demandas Seriais e Ações Coletivas (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico)

Lorraine Queiroz Nogueira

Mestre em Direito na Universidade Católica de Petrópolis. Parecerista da Revista Acadêmica da Lex Humana. Mediadora certificada pela Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro desde 2018 e pelo Instituto de Mediação e Formação de Mediadores Lusófonos

Resumo:

O objeto da pesquisa ora proposta é estudar o ativismo judicial dentro do direito de família, analisando o caso concreto de uma decisão recente do Supremo Tribunal de Justiça que relativizou a aplicação do artigo 1.604 do Código Civil combinado com artigo 226, §7º da Constituição Federal de 1988. O ativismo judicial pode ser entendido como uma linguagem privada dos juízes, construída à margem da linguagem pública. Posto isto, é possível sua identificação, ou pelo menos sua aproximação, na recente decisão da Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Por unanimidade, o STJ decidiu por manter a desconstituição da paternidade sentenciada em primeira instância, sendo o Autor da ação o filho. O acórdão determinou que seja retificado seu registro de nascimento para excluir o nome do pai e que passe a constar apenas os nomes de sua mãe e dos avós maternos, bem como sejam extintos os deveres recíprocos - como os de natureza patrimonial e sucessória. Para findar, o presente trabalho visa também acender um questionamento no leitor sobre o direcionamento adotado pelo judiciário e convida à reflexão das possíveis consequências futuras dessa relativização do artigo 1.604 do Código Civil combinado com artigo 226, §7º da Constituição Federal de 1988.

Palavras-chave: Ativismo judicial; Direito de família; Filiação.

Introdução: o ativismo judicial

O jurista Lênio Streck conceitua Ativismo Judicial como sendo uma linguagem privada dos juízes, construída à margem da linguagem pública. Ora, sendo assim, é possível afirmar que, uma vez que o poder legislativo é a representação pública na tripartição de poderes e, uma decisão judicial proferida por um juiz que não observa os ditames legais, muito menos reflete o clamor social, expressa uma atividade do poder judicial autoritária, impositiva e desordenada juridicamente, beirando ao inconstitucionalismo. (STRECK, 2024).

Diante disto, observa-se a precariedade de uma sociedade que não observa sua Constituição, ainda mais no cenário brasileiro, onde a Constituição da República Federativa de 1988 reflete uma tutela social nunca vista antes. A não observância à norma expressa na Constituição Brasileira de 1988 significa a ignorância quanto ao que é de mais vital à uma sociedade democrática. Destarte, o vislumbramento do ativismo social é distopia social, onde perecerá todo tipo de democracia e manifestação social, tendo espaço somente para poucos, detentores do poder que, assim se auto revestiram.

Vale a menção a respeito do procedimento de elaboração de um diploma legal. O processo legislativo contempla a participação democrática na sua elaboração, não reduzindo o cidadão à mero consumidor de produtos do Estado "emanados" pelo judiciário. Diferente desse, este processo acontece na hipótese de o judiciário "dizer" o direito, relacionado ao ativismo judicial, consoante Drº Marcelo Pereira de Almeida, no artigo" A influência do neoliberalismo no movimento das reformas processuais direcionadas à otimização de processos repetitivos". (ALMEIDA, 2014).

Glauco Gumerato Ramos, no seu artigo "Ativismo e Garantismo no Processo Civil: Apresentação do Debate"**,** apresenta a ideia de ativismo judicial como caracterizando uma postura mais contundente da atividade judicial para resolver problemas que às vezes não contam com adequada solução legislativa. É dizer: outorga-se ao juiz um poder criativo que em última análise valoriza o compromisso constitucional da jurisdição, e isso ainda que não haja previsão legal que o autorize na respectiva atuação. (RAMOS, 2025)

Sendo assim, o ativismo judicial, também conhecido como publicismo processual ou processo instrumental, consiste em uma atuação do judiciário para além de suas funções típicas, e até atípicas. Isso porque quando as Cortes Supremas publicam os verbetes sumulares, RDR e IAC, vinculando todos os tribunais a eles relacionados a decidirem consoante essas súmulas, RDR e IAC. Sendo assim, estão na verdade, arrogando para si um poder que, até então, consoante previsão constitucional fundamentada na tripartição dos poderes pensada Montesquieu, era do poder legislativo. (STRECK, 2024).

Agora, faz-se importante apresentar o conceito antagônico à ideia de

ativismo judicial, que é o garantismo judicial. Nas palavras de Glauco Gumerato Ramos, o garantismo processual defende uma maior valorização da categoria fundamental processo, e consequentemente da cláusula constitucional do *due process*, de modo a valorizar a ampla defesa, o contraditório e a imparcialidade do juiz, como os pilares de legitimação da decisão jurisdicional a ser decretada. (RAMOS, 2025)

Para o garantismo, o processo é um método no qual o resultado dependerá do efetivo debate entre as partes e de sua diligência em melhor manejar a respectiva atividade.

Fernanda Tartuce apresenta, no seu livro "Processo Civil no Direito de Família" que, na seara material, o Direito de Família envolve elementos subjetivos que, embora tenham sido olvidados por considerável tempo pelo ordenamento jurídico, têm impacto e relevância consideráveis no desenrolar de relacionamentos familiares e de sua composição, como amor, afeto, desafeto e convivência. (TARTUCE, 2018).

Segundo a Autora, na seara material, o Direito de Família envolve elementos subjetivos que, embora tenham sido olvidados por considerável tempo pelo ordenamento jurídico, têm impacto e relevância consideráveis no desenrolar de relacionamentos familiares e de sua composição, como amor, afeto, desafeto e convivência. (TARTUCE, 2018).

Destarte, destaca-se o entendimento de que essas situações peculiares, inerentes ao direito material acaba por influenciar o trâmite processual, levando a um processo mais instrumentalizado. Isso porque é necessário averiguar se há um diálogo adequado entre a realidade do processo e a realidade da relação familiar.

Ocorre que, o que se busca atualmente é dar um passo além: ampliar os limites de atuação jurisdicional mesmo diante da lacuna legal, mesmo que não haja regra especial. Nas palavras da Autora, se o legislador pretérito não conseguiu antecipar a necessidade de certo tipo de previsão abstrata, o juiz atual precisa decidir da melhor forma possível ao criar a norma concreta para o caso que lhe é submetido à apreciação. (TARTUCE, 2018).

Sendo assim, o que se observa nos últimos tempos é, em vez de investir intensamente em procedimentos especiais, o legislador tem trabalhado com normas abertas que permitem a construção da ação e do procedimento em moldes adequados à tutela do direito material no caso concreto, adjudicando assim, para o judiciário o poder de "encaixar" nessas normas abertas o que entende por justo, e além, o que entende que a sociedade precisa. (TARTUCE, 2018).

Ocorre que, aí reside a grande problemática desse sistema processual instrumental. É que, quem instrumentaliza esse processo é o Juiz, servindo o processo como instrumento Estatal de controle da sociedade. Claro, deve sim o Estado, ao deter esse controle, visar o bem-estar social. Todavia, conforme Alexandre Freitas Câmara mencionou na palestra "Justiça de Família

Multiportas" realizada na EMERJ na data de 12 de março de 2025, corre-se o risco de se construir como modelo acadêmico o Direito das famílias do Leblon e dos Jardins de SP para todo o Brasil.

Isso porque quem ocupa essa posição, os juízes, não são representantes do povo, como os legisladores, que de fato vivem as mais diversas realidades do país. Os magistrados não têm a experiência de entender as reais necessidades da população, e nem deveriam ter, porque devem decidir conforme ao ordenamento jurídico. E é exatamente por essa realidade que a tripartição de poderes, pensada por Montesquieu vislumbra as leis emanadas do poder legislativo, porque o poder legislativo é formado e escolhido pela população.

Além disso, como destaca Carlos Alberto de Salles, essa maior liberdade ao judiciário na aplicação da norma ao caso concreto tem por consequência a abertura de maiores possibilidades de contradições entre decisões. (SALLES, 2010)

O artigo 1.604 do Código Civil

Legisla o artigo 1.604 do Código Civil vigente, no capítulo que trata Da Filiação, que "ninguém pode vindicar estado contrário ao que resulta do registro de nascimento, salvo provando-se erro ou falsidade do registro". Sendo assim, é possível concluir que só é possível vindicar estado contrário ao que resulta do registro de nascimento quando provando-se erro ou falsidade de registro. O artigo é taxativo ao limitar as possibilidades para pretender estado contrário ao que informa o registro de nascimento.

Isso porque a filiação e o nome são direitos personalíssimos, sendo assim, são irrenunciáveis. Posto isto, somente diante de um erro no registro é possível a alteração do registro, caso contrário, estar-se-ia diante de uma renúncia a um direito personalíssimo. Maria Helena Diniz define filiação:

> Filiação é o vínculo existente entre pais e filhos; vem a ser a relação de parentesco consanguíneo em linha reta de primeiro grau entre uma pessoa e aqueles que lhe deram a vida30, podendo, ainda (CC, arts. 1.593 a 1.597 e 1.618 e s.), ser uma relação socioafetiva entre pai adotivo e institucional e filho adotado ou advindo de inseminação artificial heteróloga. (DINIZ, 2024).

Todavia, em contrassenso ao ordenamento legal e aos princípios do Direito Civil, além do entendimento doutrinário quanto aos direitos personalíssimos, por unanimidade, o STJ decidiu por manter a desconstituição da paternidade sentenciada em primeira instância, sendo o Autor da ação o filho, maior de idade. O acórdão determinou que fosse retificado seu registro de nascimento para excluir o nome do pai e que conste apenas os nomes de sua mãe e dos avós maternos, bem como sejam extintos os deveres recíprocos - como os de natureza patrimonial e sucessória.

Frisa-se não se tratar de uma cláusula geral ou de ter sido empregado conceitos vagos, o diploma legal é taxativo. E por obvio, pois refere-se à renúncia à direitos personalíssimos, direito à filiação e ao nome.

Ademais, na perspectiva da parte Ré, a desconstituição da paternidade não foi consensual. Foi claro o desejo do pai de se manter no registro de nascimento do filho, inclusive recorrendo até a última instância. É importante destacar que ainda que ele tenha uma condenação pretérita - o que motivou ao Autor o pedido -, não deve isso ser estigma social que lhe ceife ao direito da paternidade.

Outrossim, o direito a ter uma família, à filiação, não cobre apenas aos filhos, é direito de todo integrante familiar. Sendo assim, ainda que o Réu tenha feito escolhas ruins no passado, ele é o pai! E com isso agrega não apenas deveres, mas direitos também. Ele pode, a qualquer momento, caminhar para uma restauração de comunicação e convívio com o filho, o que de fato, seria o melhor para ambos.

Veja, existe um porquê de a declaração de paternidade ser irrevogável. Existe um porquê, e inclusive houve um estudo e uma oitiva da sociedade, quando da elaboração da Lei, para que a declaração de paternidade fosse irrevogável. E fica evidente o porquê: o binário direito/dever dos entes familiares e a permanência do caminho aberto ao entendimento e comunicação, que é sempre o melhor caminho para todos. Todavia, esse direito à família foi arbitrariamente, não apenas negado, mas retirado do Réu, o pai, vindo inclusive totalmente contrário à legislação vigente.

Maria Helena Diniz disserta que o poder familiar pode ser definido como um conjunto de direitos e obrigações, quanto à pessoa e bens do filho menor não emancipado, exercido, em igualdade de condições, por ambos os pais, para que possam desempenhar os encargos que a norma jurídica lhes impõe, tendo em vista o interesse e a proteção do filho. (DINIZ, 2024)

Ainda, a Autora traz as características do poder familiar:

1) Constitui um munus público, isto é, uma espécie de função correspondente a um cargo privado, sendo o poder familiar um direito-função e um poder-dever, que estaria numa posição intermediária entre o poder e o direito subjetivo145.
2) É irrenunciável (JSTJ, 123:243)146, pois os pais não podem abrir mão dele.
3) É inalienável ou indisponível, no sentido de que não pode ser transferido pelos pais a outrem, a título gratuito ou oneroso; a única exceção a essa regra, que foi permitida em nosso ordenamento jurídico, era a delegação (RT, 181:491; RF, 150:178) do poder familiar147, desejada pelos pais ou responsáveis, para prevenir a ocorrência de situação irregular do menor (Cód. de Menores, art. 21). Essa delegação era reduzida a termo, em livro próprio, assinado pelo juiz e pelas partes, dele constando advertência sobre os

direitos e deveres decorrentes do instituto (Cód. de Menores, art. 23, parágrafo único).

4) É imprescritível, já que dele não decaem os genitores pelo simples fato de deixarem de exercê-lo; somente poderão perdê-lo nos casos previstos em lei148.
5) É incompatível com a tutela, não se pode, portanto, nomear tutor a menor, cujo pai ou mãe não foi suspenso ou destituído do poder familiar149.
6) Conserva, ainda, a natureza de uma relação de autoridade, por haver um vínculo de subordinação entre pais e filhos, pois os genitores têm o poder de mando e a prole, o dever de obediência (CC, art. 1.634, VII)150.

A fim de complementar o raciocínio, apresenta-se as hipóteses de extinção do poder familiar, conforme art. 1.635 do Código Civil:

1) Morte dos pais ou do filho, pois a morte de um deles não extingue o poder familiar, visto que o outro o exercerá sozinho; cessando apenas quando ambos os genitores falecerem, colocando-se os filhos menores não emancipados sob tutela. Se houver morte do filho, elimina-se a relação jurídica, por não haver mais razão de ser do poder familiar.
2) Emancipação do filho, ou seja, aquisição da capacidade civil antes da idade legal nos casos do Código Civil, art. 5º, parágrafo único195, equiparando-se a pessoa maior, deixa, então, de submeter-se ao poder familiar.
3) Maioridade do filho, conferindo-lhe a plenitude dos direitos civis, fazendo cessar a dependência paterna, uma vez que há presunção legal de que o indivíduo, atingindo 18 anos, não mais necessita de proteção.
4) Adoção, que extingue o poder familiar do pai ou mãe carnal, transferindo-o ao adotante; se falecer o pai adotivo, não se restaura o poder familiar do pai ou mãe natural, nomeando-se tutor ao menor (RT, 141:621; AJ, 70:185; em contrário, RT, 529:219)196.
5) Decisão judicial decretando a perda do poder familiar pela ocorrência das hipóteses arroladas no art. 1.638 do Código Civil, que deverá ser averbada à margem do registro de nascimento da criança ou do adolescente (ECA, art. 163, parágrafo único).

Para tanto, institui o Código Civil.

> Art. 1.638. Perderá por ato judicial o poder familiar o pai ou a mãe que:
> I - castigar imoderadamente o filho;
> II - deixar o filho em abandono;
> III - praticar atos contrários à moral e aos bons costumes;

> IV - incidir, reiteradamente, nas faltas previstas no artigo antecedente.
> V - entregar de forma irregular o filho a terceiros para fins de adoção. (Incluído pela Lei nº 13.509, de 2017)
> Parágrafo único. Perderá também por ato judicial o poder familiar aquele que: (Incluído pela Lei nº 13.715, de 2018)
> I - praticar contra outrem igualmente titular do mesmo poder familiar: (Incluído pela Lei nº 13.715, de 2018)
> a) homicídio, feminicídio ou lesão corporal de natureza grave ou seguida de morte, quando se tratar de crime doloso envolvendo violência doméstica e familiar ou menosprezo ou discriminação à condição de mulher; (Incluído pela Lei nº 13.715, de 2018)
> b) estupro ou outro crime contra a dignidade sexual sujeito à pena de reclusão; (Incluído pela Lei nº 13.715, de 2018)
> II - praticar contra filho, filha ou outro descendente: (Incluído pela Lei nº 13.715, de 2018)
>) homicídio, feminicídio ou lesão corporal de natureza grave ou seguida de morte, quando se tratar de crime doloso envolvendo violência doméstica e familiar ou menosprezo ou discriminação à condição de mulher; (Incluído pela Lei nº 13.715, de 2018)
> b) estupro, estupro de vulnerável ou outro crime contra a dignidade sexual sujeito à pena de reclusão. (Incluído pela Lei nº 13.715, de 2018).

Destarte, é observável na doutrina que a destituição do poder família é possível através de decisão judicial, todavia, somente nos casos legislados no artigo 163 do Código Civil. Isso porque o legislador trabalha em prol da tutela do menor, a parte hipossuficiente, a fim de resguardar sua integridade física e psicológica.

Para tanto, é observável que, no caso em tela, o pedido de exclusão de paternidade e retificação do registro de nascimento para que não mais constar o nome do pai, não se refere a um menor, mas sim um filho já maior de idade. Sendo assim, não há o que se falar em poder familiar e proteção do menor. Trata-se de vínculo de solidariedade e sem nenhuma previsão legal de hipóteses para dissolução de tal vínculo.

O artigo 226, 7º, da Constituição Federal de 1988

Fazendo expressa menção ao Princípio da dignidade da pessoa humana e da paternidade responsável, o parágrafo 7º do artigo 226 da Carta Magna disserta que "Fundado nos princípios da dignidade da pessoa humana e da paternidade responsável, o planejamento familiar é livre decisão do casal, competindo ao Estado propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito, vedada qualquer forma coercitiva por parte de instituições oficiais ou privadas". Para tanto, cumpre destacar o caput do artigo 226, que está inserido no capítulo Da Família, Da Criança, Do Adolescente,

Do Jovem e Do Idoso: "A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado".

Depreende-se assim que, a liberdade quanto do planejamento familiar, deve ser garantida pelo Estado, em observância aos princípios da dignidade da pessoa humana e da paternidade responsável e, evidentemente, qualquer forma coercitiva por parte que qualquer instituição que seja, pública ou privada, é vedada, exatamente por infringir tal liberdade tutelada que materializa o princípio da dignidade da pessoa humana, principalmente. Não obstante, tal direito está inserido no capítulo que trata da proteção do Estado perante a família.

Ocorre que, em clara inobservância ao Diploma Legal Constitucional, uma vez expressa a intenção do pai de se manter no registro de nascimento do filho, resta evidente a interferência do Estado, na figura do juiz como instituição judiciária, no planejamento familiar desse núcleo familiar ao determinar juridicamente a exclusão do pai no registro civil do filho, maior de idade. Diante disto é possível a constatação dos dois princípios aqui materializados, sendo totalmente ignorados.

A começar pelo princípio da dignidade da pessoa humana, tão caro à Constituição Democrática Social de 1988. Esse pai, que desde o nascimento do seu filho, não se ausentou de registrá-lo, por erros pretéritos, inclusive por uma condenação criminal da qual já cumpriu a pena, ser "penalizado" pelo Estado (instituição que deveria proteger a família). Esse pai foi excluído, não do Poder Familiar, porque o filho já é maior de idade, mas do vínculo de solidariedade que engloba a família enquanto instituição social. Resta evidente que permanecer como pai do autor da ação é importante ao réu, que não se trata de um abandono, diante da tentativa de recurso até a última instância.

Quanto ao princípio da paternidade responsável, é constatável a sua inobservância em uma análise em contraponto. Se acima foi analisado a perspectiva do pai, Réu, de expressar a sua vontade em se manter no registro civil do filho, aqui a análise é feita da hipótese de um real abandono afetivo, de um desinteresse por parte do pai de se manter na posição de solidariedade com o filho. Nesse ponto de vista, uma vez que o Estado, enquanto instituição judiciária, interfere na constituição familiar e exclui o pai do registro civil do filho motivado por um abandono afetivo e na condenação pretérita do pai, está, de certa forma, premiando esse pai de não mais ter obrigações com esse filho e, dessa forma, não observando o que tutela o princípio da paternidade responsável.

Considerações finais

O Direito de Família, enquanto instituto social, tem por proposito a proteção do que o direito chama de "Célula *mater*". A família é uma instituição fundamental para a estrutura da sociedade. Seu papel abrange influências

significativas na comunidade, enquanto sociedade. Famílias bem estruturadas são pilares para a estabilidade social, reduzindo comportamentos de risco e contribuindo para o desenvolvimento cívico e econômico da sociedade.

A estrutura familiar saudável é comparada a uma célula *mater* da sociedade, porque a deterioração da família pode afetar gravemente o corpo social de modo semelhante ao que faz uma célula cancerígena pode causar metástase no organismo.

A maneira como se entende o ser humano influencia diretamente a sua regulação e tratamento no sistema jurídico; uma concepção adequada do ser humano, portanto, deve respeitar seus direitos e regulá-lo de maneira a reconhecer sua racionalidade, relacionalidade, liberdade e responsabilidade.

Ainda nesse contexto, a proteção jurídica da família faz-se essencial para assegurar um crescimento seguro e sólido do ser humano, oferecendo-lhe segurança desde sua geração. Exatamente por isso, a Constituição Federal de 1988 é extremamente protetora no que tange ao núcleo familiar, desestimulando inclusive a interferência externa na célula familiar que visa ceifar a liberdade do ser humano de encontrar amparo à sua dignidade dentro no seu núcleo familiar.

Posto isto, diante da tutela legal observada na Constituição Federal de 1988 de , "fundamentado nos princípios da dignidade da pessoa humana e da paternidade responsável, determinar que o planejamento familiar é de livre decisão do casal, competindo ao Estado propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito, vedada qualquer forma coercitiva por parte de instituições oficiais ou privadas" e no Código Civil de garantir o direito à filiação determinando que "ninguém pode vindicar estado contrário ao que resulta do registro de nascimento, salvo provando-se erro ou falsidade do registro", tem o ordenamento jurídico brasileiro, emanado do poder legislativo, ampla proteção à Família como Célula *Mater*.

Sendo assim, não existe motivação social ou até lacuna legislativa, no caso em tela, que motive uma decisão judicial que não observa tais ditames legais. Ainda assim, no caso concreto apresentado no trabalho hora proposto, tal comportamento foi identificado, levando a crer que se trata do claro ativismo jurídico.

Em síntese, não pode a corte dar um entendimento divergente à clara previsão legal, motivado por subjetividade do julgador. Resta claro que, ainda que se tratasse de entendimento jurisprudências dos tribunais, que a razão de ser da decisão direcionasse para essa vertente, os entendimentos jurisprudências sempre foram no sentido de: a declaração de paternidade é irrevogável, fundamentado no artigo 1.604 do Código Civil combinado com artigo 226, §7º da Constituição Federal de 1988.

Algumas possíveis problemáticas são apresentadas, diante dessa postura ativista do poder judiciário, como: a fragilidade da segurança jurídica; a possível ruptura da tripartição dos poderes, uma vez que o judiciário tencio-

na adjudicando para si um poder que não lhe é devido; a imprevisibilidade dos desdobramentos futuros, de novos casos, que há de vir com a abertura do precedente (e aqui precedente no significado literal da palavra. Não é aplicado aqui o entendimento jurídico de precedente adotado hoje pelo sistema jurídico brasileiro).

Ademais, frisa-se, a arbitrariedade jurisdicional figura dentro dos limites impostos diante de cláusulas gerais e conceitos vagos, não se tratando do caso em tela. Resta evidente que o artigo 1.604 do Código Civil é taxativo ao determinar a hipótese em que é admitida a alteração da filiação no registro civil. Além disso, o artigo 226, §7º da Constituição Federal de 1988, traz a clara tutela do princípio da dignidade da pessoa humana e da paternidade responsável ao coibir qualquer interferência ao planejamento familiar por qualquer que seja a instituição.

Referências

ALMEIDA, Marcelo Pereira de. **A influência do neoliberalismo no movimento das reformas processuais direcionadas à otimização de processos repetitivos**. Revista Juris Poiesis, Rio de Janeiro: Editora Estácio de Sá, ano 17, n. 17, 2014.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Código Civil*. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 jan. 2002.

RAMOS, Glauco Gumerato. **Ativismo e garantismo no processo civil: apresentação do debate.** Revista da AGU, Brasília, v. 24, n. 1, mar. 2025.

DINIZ, Maria H. **Curso de Direito Civil Brasileiro - Direito de Família Vol.5** - 38ª Edição 2024. 38. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024.

SALLES, Carlos Alberto de. **A arbitragem na solução de controvérsias contratuais da administração pública**. 2010.

STRECK, Lênio. **Ensino jurídico em crise: ensaio contra a simplificação do Direito.** 1. ed. São Paulo: Contracorrente, 2024.

TARTUCE, Fernanda. **Processo civil no direito de família: teoria e prática.** 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2018.

Notícia em site institucional:

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Falta de vínculo de socioafetividade leva Terceira Turma a manter desconstituição de paternidade. Disponível em: https:// www.stj.jus.br/sites/portalp/ Paginas/Comunicacao/ Noticias/2025/ 18022025-Falta-de-vinculo-de- socioafetividade-leva- Terceira-Turma-a- manter-desconstituicao- de-paternidade.aspx. Acesso em: 18 jun. 2025.

OS PROCESSOS ESTRUTURAIS E A CONTENÇÃO DA LETALIDADE POLICIAL NO ESTADO DE SÃO PAULO: UMA ANÁLISE DA ACP DA LETALIDADE POLICIAL SOB A ÓTICA DOS DIREITOS HUMANOS

Tarcísio Henrique Santana Lima Queiroz Oliveira

Faculdade de Direito de Franca. Mestrando em Direito pela Faculdade de Direito de Franca. Especialista em Ciências Criminais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Integrante do Grupo de Pesquisa Acesso à Justiça e Interseccionalidades

Resumo:

O presente artigo examina a forma que os processos estruturais podem funcionar como instrumento para enfrentar a letalidade policial no Estado de São Paulo, fenômeno marcado por violações sistemáticas de direitos fundamentais e por dinâmicas institucionais que perpetuam ciclos de violência estatal. A pesquisa parte do problema central de compreender de que modo a jurisdição estrutural tem sido utilizada para intervir em políticas de segurança pública, especialmente diante do caráter racial e seletivo da letalidade policial no estado de São Paulo. Metodologicamente, adota-se abordagem qualitativa, com base em pesquisa bibliográfica, análise documental e estudo de caso, utilizando-se método dedutivo para relacionar os fundamentos teóricos do processo estrutural às experiências concretas de judicialização, incluindo decisões judiciais, relatórios oficiais e dados empíricos sobre mortes decorrentes de intervenção policial. O estudo conclui que a letalidade policial paulista configura um problema estrutural que demanda respostas judiciais contínuas, dialógicas e monitoráveis, à semelhança do que se consolidou em Brown II. Verifica-se que a adoção de instrumentos como audiências de contextualização, diálogo interinstitucional e supervisão progressiva permite construir soluções pactuadas e compatíveis com a capacidade administrativa estatal, sem prejuízo do acompanhamento judicial baseado em indicadores objetivos, como o monitoramento das mortes decorrentes de intervenções policiais. Esse monitoramento se revela imprescindível para avaliar a efetividade das medidas estruturantes.

Palavras-chave: Processo estrutural; Letalidade policial; Políticas públicas; Direitos humanos; Controle judicial.

Introdução

A presente pesquisa abordará os processos estruturais como instrumentos capazes de promover transformações institucionais em cenários de violações sistemáticas de direitos fundamentais, tomando como referência empírica o fenômeno da letalidade policial no Brasil. Esse recorte permitirá delimitar o estudo de como o Judiciário pode intervir, de modo dialógico e progressivo, em políticas públicas. A pesquisa delimitará seu objeto a partir da relação entre tutela jurisdicional estrutural e a política de segurança pública no estado de São Paulo. A delimitação temática permitirá que o estudo se concentre no uso da jurisdição estrutural como resposta institucional à manutenção de ciclos de violência estatal, explorando as características específicas dessa forma de intervenção judicial, suas potencialidades e limites.

O problema central da pesquisa consiste em indagar de que modo os processos estruturais foram utilizados (ou ainda podem ser utilizados) para enfrentar a letalidade policial no Estado de São Paulo, considerando a complexidade institucional, a pluralidade de atores envolvidos e os desafios próprios da implementação de decisões judiciais de caráter transformador da realidade social. A pesquisa se justifica em razão da relevância social do tema, considerando que a violência policial constitui um dos problemas mais persistentes no cenário brasileiro e impacta diretamente os direitos humanos e fundamentais e a própria legitimidade do Estado Democrático de Direito, em especial no estado de São Paulo.

O objetivo geral da presente pesquisa consiste em analisar de que forma os processos estruturais podem ser utilizados como instrumentos jurídicos adequados para enfrentar o problema da letalidade policial no Estado de São Paulo, em especial diante dos desafios de implementação, monitoramento e diálogo institucional. Como forma de detalhamento do objetivo geral, a pesquisa traça como objetivos específicos: 1) a reconstrução do desenvolvimento histórico e teórico dos processos estruturais; 2) o exame das principais características da letalidade policial no estado de São Paulo; 3) o estudo de casos processuais envolvendo a judicialização da redução da letalidade policial, a fim de verificar a forma como o Judiciário interferiu na política de segurança pública.

A metodologia empregada na presente pesquisa foi predominantemente qualitativa, utilizando pesquisa bibliográfica, análise documental e estudo de caso. O método será dedutivo, partindo da teoria geral dos processos estruturais para examinar sua incidência à redução da letalidade policial no contexto paulista. O estudo utilizará análise comparada entre experiências internacionais e nacionais de litígios estruturantes, com o intuito de identificar padrões, dificuldades comuns e estratégias de implementação que podem orientar propostas aplicáveis ao caso brasileiro. O material documental analisado inclui desde decisões judiciais a relatórios de órgãos públicos, em

especial da Ouvidoria da Polícia Militar do Estado de São Paulo e do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Em termos estruturais, a presente pesquisa será organizada em três capítulos principais. O primeiro capítulo apresentará o desenvolvimento conceitual e histórico dos processos estruturais; o segundo capítulo analisará a letalidade policial no Estado de São Paulo, examinando os desafios históricos, políticos e institucionais que agravam sua persistência. Neste capítulo, serão analisados os dados empíricos sobre a letalidade policial em São Paulo, a exemplo do MVI (Mortes Violentas Intencionais) e o MDIP (Mortes Decorrentes de Intervenção Policial), e os impactos de algumas políticas públicas nesses dados, a exemplo do Programa Olho Vivo e do Programa Muralha Paulista.

Por fim, no terceiro capítulo discutirá a aplicação prática dos processos estruturais à realidade da letalidade policial paulista, avaliando de forma específica e minuciosa os quatro casos relevantes sobre a temática no âmbito do Estado de São Paulo: 1) a ACP n. 1025361-76.2019.8.26.0053, ajuizada pelo Ministério Público de São Paulo; 2) a ACP 1057956-89.2023.8.26.0053, ajuizada pela Defensoria Pública de São Paulo, após a deflagração da Operação Escudo; 3) a extensão dos efeitos da Suspensão de Liminar n. 2252498-55.2023.8.26.0000, por parte da Presidência do Tribunal de Justiça de São Paulo; e 4) a SL 1696, no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

Processo estrutural: brevíssimas anotações

Há uma certa uniformidade na doutrina em se definir o caso *Brown v. Board of Education of Topeka* como o marco temporal inicial dos processos estruturais. Muito embora a judicialização de políticas públicas seja algo bem anterior, o precedente norte-americano se torna relevante marco em função da forma ostensiva de intervenção do Judiciário, através da completa reestruturação de políticas públicas.

Os Estados Unidos viviam o auge da segregação racial norte-americana. Pretos e Brancos eram formalmente iguais no plano legal, mas não se misturavam. Os espaços públicos e privados, os serviços públicos, eram pensados e estruturados de acordo a cor da pele do indivíduo. Era isso o idealizado pelas chamadas Leis Jim Crow, em que prevalecia a máxima do *"equal but separate"*. Essa prática segregacionista havia inclusive sido validada pela Suprema Corte norte-americana, através do precedente Plessy v. Ferguson (1896), legitimando a segregação racial por mais de meio século, gerando a consolidação de políticas públicas profundamente assimétricas.

É nesse contexto que se emerge o precedente do Brown v. Board of Education of Topeka (1954). Diferentemente de litígios tradicionais, voltados à resolução de controvérsias individuais ou patrimoniais, o caso contestava a estruturação de uma política pública amplamente disseminada e

respaldada por leis estaduais e pelo precedente Plessy v. Ferguson. A decisão proferida pela Suprema Corte em Brown v. Board of Education rompeu com décadas de práticas discriminatórias. Contudo, seu impacto mais significativo decorreu não apenas da afirmação de um novo padrão normativo, mas sim da necessidade de uma implementação continuada, da completa reestruturação do sistema educacional, que exigiu do Judiciário uma atuação para além da declaração abstrata do direito.

Nesse sentido, Barroso afirma que "o primeiro grande efeito da decisão em Brown foi simbólico, servindo de alento e motivação para a comunidade negra em geral, que começou a articular o cumprimento da decisão e outros avanços políticos e sociais". (Barroso, 2010, p. 28). Contudo, embora Brown tenha sido um marco importante em termos de combate às práticas discriminatórias, em termos de reestruturação da política pública a decisão, em um primeiro momento, não surtiu tantos efeitos. Isso porque o julgado da Suprema Corte não explicitava o modo como deveria ser implementada a reestruturação. Dessa forma, tornou-se necessário novo pronunciamento judicial por parte da Suprema Corte norte-americana, conhecida como Brown II (1955). Nessa ocasião, a Suprema Corte determinou que a reestruturação do sistema educacional deveria ser realizado *"with all deliberate speed"*. Inaugurou-se então uma nova etapa, que influencia o que se concebe por processo estrutural até os dias de hoje: a supervisão judicial constante sobre políticas públicas.

Portanto, para além de representar uma superação ao dogma discriminatório de *Plessy*, Brown I e Brown II representam a consolidação de um novo modo de atuação judicial, voltado à transformação de sistemas complexos e à correção de disfunções persistentes no aparato estatal. A partir desse precedente, formou-se a matriz contemporânea dos processos estruturais, caracterizados pela necessidade de decisões judiciais que reconhecem a existência de uma violação sistêmica e simultaneamente adotam uma perspectiva dialógica, progressiva e multifásica para sua superação. Com efeito, a partir de Brown II, o Judiciário assumiu papel de agente de transformação social. Afastando-se de sua tradicional função restrita a declarar direitos, a Corte preocupou-se em verdadeiramente implementá-los, e para isso inevitavelmente faria incursões nas atribuições dos Poderes Executivos e Legislativos.

Sobre esses conflitos, Jordão Violin explica que promover a dessegregação das escolas exigiria a incursão em atividades tradicionalmente atribuídas aos poderes eleitos, a exemplo de criar um sistema de matrículas para estudantes, estabelecer novos critérios para a construção de escolas, rearranjar a distribuição de professores, redistribuir verbas destinadas às escolas (Violin, 2019, p. 32-33). O processo estrutural então é concebido como um instrumento destinado à solução de litígios coletivos que demandam a reestruturação de políticas públicas ou até mesmo de instituições por com-

pleto. De forma distinta da jurisdição clássica-tradicional, cujo objetivo seja solucionar o conflito entre partes específicas, o processo estrutural procura promover transformações estruturais em contextos de violação reiterada de direitos fundamentais.

Não por outro motivo que Edilson Vitorelli (2018) explica que os litígios estruturais são litígios coletivos decorrentes do modo como uma estrutura opera. O funcionamento inadequado da instituição, pública ou privada, é que dá origem ao litígio coletivo. Mais importante do que a solução pontual da violação, o processo estrutural visa o adequado funcionamento da instituição.

Outro ponto de destaque diz respeito ao desenvolvimento de técnicas coercitivas adequadas. Isso porque, embora o processo estrutural seja um processo que privilegie o diálogo, por exemplo por meio das audiências de contextualização (Cabral, 2024), ele não é um processo necessariamente consensual. A consensualidade não é necessariamente uma característica dos litígios estruturais, ainda mais em cenários de *ineficiência proposital* (*executive underreach)*. Nesse sentido, apesar do processo estrutural privilegiar o diálogo, medidas coercitivas podem se tornar necessárias em situações de recalcitrância estatal ou ineficiência proposital, funcionando como garantias mínimas de efetividade das ordens judiciais, a exemplo da determinação judicial para utilização de câmeras corporais em determinadas operações policiais.

Letalidade policial e a violação ao Direitos Humanos: um recorte do Estado de São Paulo

A letalidade policial no Brasil constitui um dos mais graves desafios contemporâneos para o Estado Democrático de Direito, e remetem ao debate clássico acerca da função das instituições policiais em nações democráticas. No Estado Moderno, o exercício legítimo da violência se tornou monopólio estatal, configurando-se, conforme a sociologia weberianas, como um dos instrumentos específicos de dominação dentro de um determinado território. Para o exercício dessa dominação, o Estado se vale das instituições policiais, responsáveis pela prevenção, repressão e contenção da criminalidade e da violência.

O uso sistemático da força letal em decorrência de intervenções policiais constitui enorme desafio às polícias no Brasil. Em 2017, o Estado brasileiro foi condenado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos pela morte de 26 pessoas em duas chacinas ocorridas na cidade do Rio de Janeiro nos anos de 1994 e 1995, caso conhecido como *Favela Nova Brasília.* Segundo a sentença proferida pela CIDH, além das graves violações perpetradas pelos agentes policiais, 20 anos depois o sistema de justiça foi incapaz de responsabilizar os autores pelos crimes cometidos. Com efeito, é necessário parâmetros de controle da letalidade policial, na medida em que a ausência

de controles efetivos facilita a recorrência de execuções, mortes em confronto e narrativas genéricas aptas a legitimar a força letal mesmo quando desnecessária ou desproporcional (Loche, 2010).

A presente pesquisa se concentra em traçar um perfil de segurança e da letalidade policial no Estado de São Paulo, analisando as variações dos principais indicadores de criminalidade entre os anos de 2019 à 2024, de modo a subsidiar a discussão acadêmica sobre políticas de segurança e justiça criminal. Para embasar e fundamentar a presente pesquisa, foram coletados dados que a partir do 19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2025), publicação do Fórum Brasileiro de Segurança Pública que consolida estatísticas oficiais de segurança pública das 27 Unidades Federativas do Brasil.

Inicialmente, o indicador de Mortes Violentas Intencionais (MVI) engloba a soma de homicídio doloso, latrocínio, lesão corporal seguida de morte e mortes decorrentes de intervenção policial. Historicamente, São Paulo mantém a menor taxa de MVI do país, o que é um dado central para a avaliação de sua performance. Em 2024, a taxa registrada foi de 8,2 por 100 mil habitantes, consolidando o estado como uma *meta nacional* em termos de controle de crimes letais, especialmente quando comparado à média nacional. Quanto a esse comparativo com a média nacional, o 19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública traz os seguintes dados: "em 2024, o Brasil registrou 44.127 MVIs, com taxa de 20,8 por grupo de 100 mil habitantes - uma redução de 5,4% em relação ao ano anterior, quando a taxa foi de 21,9 por 100 mil". Esses dados são relevantes, na medida em que revela o perfil dos atos criminosos no estado de São Paulo.

Além disso, é necessário realizar uma comparação entre os dados de 2024 para o ano de 2023, na medida em que, apesar de permanecer no primeiro lugar entre os estados com menor MVI, houve aumento de sua taxa. O estado foi um dos poucos a registrar um aumento na taxa de MVI entre os anos analisados, com uma alta de 7,5%, passando de 7,6 por 100 mil habitantes em 2023 para 8,2 em 2024 (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025).

Contudo, apesar do crescimento da violência letal em São Paulo, este permanece entre as UFs com menores taxas de MVI do país. Acerca desse indicador, o anuário traz a seguinte conclusão: "a menor taxa foi verificada em São Paulo, com 8,2 mortes por grupo de 100 mil, seguido de Santa Catarina, com 8,5 mortes por 100 mil; Distrito Federal, com 8,9 mortes por 100 mil, Rio Grande do Sul, com 15,0 mortes por 100 mil e Minas Gerais, com 15,1 mortes por 100 mil" (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025).

Outro indicador relevante à pesquisa revelado pelo Anuário Brasileiro de Segurança Pública diz respeito ao MDIP (Mortes Decorrentes de Intervenções Policiais), que mede o número de vítimas mortas em decorrência de confrontos com agentes de segurança pública. A taxa de MDIP em São Paulo *elevou-se de 1,1 para 1,8 por 100 mil habitantes entre 2023 e 2024, representando*

o maior aumento percentual no país, uma variação alarmante de 60,9%. A análise do Anuário classifica São Paulo no grupo das Unidades Federativas com um *padrão de uso letal mais elevado*, dado que as MDIP representaram 21,7% do total de Mortes Violentas Intencionais registradas, uma proporção significativamente alta.

Em síntese, a análise dos dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2025 revela um perfil de segurança em São Paulo marcado por um paradoxo: a manutenção da menor taxa de MVI nacional, justaposta a um aumento significativo e preocupante da letalidade policial (MDIP). Os dados revelam, portanto, que não há correlação direta entre o uso da força letal por parte da polícia e uma necessária diminuição da criminalidade, em todos os aspectos considerados. A análise dos dados com recorte temporal dos anos de 2023-2024 revela um aumento da taxa de letalidade policial no estado de São Paulo.

Esse paralelo entre o MVI e o MDIP, realizado na presente pesquisa, com o recorte nos anos de 2019-2024 são relevantes na medida em que consolidam e comparam os dados mais recentes disponibilizados pelas secretarias de segurança e pelas ouvidorias das forças policiais. Analisando os dados, verifica-se uma tendência de queda da letalidade policial (MDIP) em São Paulo durante os anos de 2019 a 2022, sendo: a) 1,94 em 2019; b) 1,58 em 2020; c) 1,07 em 2021; d) 0,7 em 2022. Percebe-se uma redução significativa a partir do ano de 2020. Conforme Relatório Anual do ano de 2022 da Ouvidoria da própria Polícia Militar do Estado de São Paulo, "a redução das mortes pela polícia militar observada (...) pode ter explicação nas políticas adotadas pelo estado de São Paulo visando a redução da abordagem policial abusiva, com a adoção do *Programa Olho Vivo* que institui câmeras operacionais portáteis (COP) nos uniformes dos policiais militares". (São Paulo, 2022).

Por outro lado, percebeu-se um aumento significativo no MDIP a partir do ano de 2022, partindo da mínima histórica de 0,7 para 1,1 em 2023 e 1,8 em 2024, representando um aumento de 157% na letalidade policial, considerando a comparação entre os dados do ano de 2022 para o ano de 2024. Os dados de 2025 ainda não foram disponibilizados para efeitos de comparação.

O aumento desse quantitativo pode ter sido influenciado por dois grandes motivos. O primeiro, de ordem política, considerando que em 2022 foi realizada as eleições gerais e a consequente troca na chefia do Poder Executivo Estadual e a consequente substituição do comando geral das forças policiais no âmbito do estado de São Paulo. De outro lado, entre julho de 2023 a abril de 2024, foram realizadas diversas operações policiais no litoral do Estado de São Paulo, em um conjunto de operações denominada "Operação Escudo", como reação à morte de um policial militar da Rota e com alto índice de letalidade (São Paulo, 2023).

Em São Paulo, operações especiais, a exemplo da "Operação Escudo", concentram índices ainda maiores de letalidade, com mortes em série em curto espaço de tempo. Conforme será demonstrado ao longo do próximo capítulo, a SL 1696, proposta pela Defensoria Pública, mostra que a ausência de controles mínimos de transparência, como câmeras corporais, contribui para agravamento dessas estatísticas.

A contenção da letalidade policial no Estado de São Paulo por meio dos processos estruturais

A letalidade policial no Brasil configura-se como um dos mais graves desafios à consolidação do Estado Democrático de Direito, representando uma falha estrutural na garantia do direito à vida e à segurança pública (Bueno, Lima e Teixeira, 2019). No Estado de São Paulo, o problema assume contornos particularmente complexos, na medida em que a redução nos índices de homicídios dolosos (MVI) não é necessariamente acompanhada por uma queda proporcional nas mortes decorrentes de intervenção policial (MDIP).

A análise do perfil das vítimas de MDIP revela uma evidente "filtragem racial", na qual jovens e adolescentes pretos e pardos são atingidos de forma desproporcional pela violência estatal (Macedo; Cedro; Batitucci, 2024). A ausência de transparência sobre as ações policiais, juntamente com a fragilidade na investigação, constitui uma barreira fundamental à *accountability* e à responsabilização do Estado (Santos; Quaresma, 2025).

Uma das principais estratégias para o enfrentamento dessa opacidade reside na adoção de tecnologias de controle, notadamente as Câmeras Operacionais Portáteis ou *body-worn câmeras*. Em São Paulo, o "Programa Olho Vivo" da Polícia Militar iniciou a implementação dessas câmeras, ligando-as durante todo o turno e armazenando as imagens em nuvem para garantir a cadeia de custódia (Fórum Brasileiro De Segurança Pública, 2025). Os resultados iniciais do programa demonstraram um impacto significativo, com uma redução de 62,7% nas mortes por intervenção policial em serviço no ano de 2022, em comparação com 2019. Em batalhões que se destacaram no uso dos equipamentos, a redução na letalidade alcançou expressivos 76,2%, reforçando a correlação entre registro audiovisual e supervisão (Fórum Brasileiro De Segurança Pública, 2025).

A busca pela ampliação e regulamentação da transparência tecnológica na PMESP foi impulsionada pela *Ação Civil Pública 1025361-76.2019.8.26.0053*. Esta ação civil pública é anterior à implementação mais ampla do Programa "Olho Vivo", e possui espectro mais amplo, na medida em que questionava os altos índices de policiais e não policiais em operações e atividades como um todo. A petição inicial elaborada pelo Ministério Público de São Paulo já sinalizava a urgência de exigir o controle institucional

sobre as operações, fomentando o debate político-institucional acerca das câmeras corporais.

Essa judicialização prévia serviu, portanto, como reforço para a elaboração posterior do Programa Olho Vivo (2020), com a utilização das COPs no âmbito da força policial do estado de São Paulo. Essa política, embora demonstre eficácia, é frequentemente controvertida nos meios políticos, e a destinação de recursos públicos para fomento e custeio dessa política pública acaba se tornando muito vulnerável aos mandos e desmandos da troca da chefia do executivo estadual.

Nessa linha, a partir do ano de 2023, logo após a troca do comando do Poder Executivo Estadual, houve corte no orçamento do Programa Olho Vivo para o custeio e a utilização das câmeras corporais. Conforme publicado no Diário Oficial do Estado de 04 de outubro de 2023, houve corte de R$ 15,2 milhões do programa de câmeras corporais. De acordo com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, "ao longo de 2023 foram realizados dois cortes significativos que, juntos, representam um contingenciamento de 37% do valor que se planejava investir" (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025).

Além disso, houve substituição do Programa Olho Vivo pelo chamado programa *Muralha Paulista*. Dentre outras alterações, o programa Muralha Paulista previu a "substituição das câmeras em uso por modelos sem gravação ininterrupta, que seriam acionados tanto pelo policial quanto de forma remota (automática e intencional) em determinadas situações, sob argumento de maior economicidade" (STF, 2024).

Esse dilema da opacidade no controle da atividade policial ganhou nova dimensão com a chamada "Operação Escudo" na Baixada Santista, que resultou em um índice alarmante de letalidade policial entre os meses de julho de 2023 a abril de 2024 (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025). A falta de documentação audiovisual nessas operações extraordinárias, somadas à falta de apoio político-institucional à utilização das COPs, levaram ao ajuizamento de uma nova Ação Civil Pública perante as instâncias ordinárias, desta vez ajuizada pela Defensoria Pública do estado sob o n. *1057956-89.2023.8.26.0053*.

O magistrado concedeu parcialmente a liminar, determinando "a utilização de câmeras corporais em *todas* as operações denominadas 'Escudo', ainda que assim não nomeadas, isto é, aquelas que tenham por finalidade responder a ataques praticados contra policiais militares". O provimento cautelar estabeleceu ainda a necessidade de adoção de mecanismos rigorosos para assegurar o uso correto dos equipamentos pelas forças policiais. Para evitar ônus excessivo aos cofres estaduais, o magistrado autorizou "o remanejamento de câmeras já instaladas em policiais que atuem em outras regiões". Restou, portanto, proibida a participação de policiais na Operação Escudo sem o uso das COPs.

Contudo, no mesmo dia em que concedida pelo magistrado de primeiro grau, a liminar teve sua eficácia sustada pela Presidência do Tribunal de Justiça, que determinou a Extensão dos *Efeitos da Suspensão de Liminar n. 2252498-55.2023.8.26.0000*. Nesse sentido, a Presidência do Tribunal de Justiça de São Paulo concedeu a suspensão da liminar "sem sequer oportunizar a manifestação da Defensoria Pública" (Sarmento, 2024), sob fundamentos de ordem econômica.

No dia 13 de dezembro de 2023, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo negou provimento ao agravo de instrumento que impugnava a decisão da Presidência do Tribunal de Justiça, o que ensejou o ajuizamento da *Suspensão de Liminar (SL) 1696* perante o Supremo Tribunal Federal por parte da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Inicialmente, o STF decidiu pela improcedência do pedido, considerado a Suprema Corte que havia uma "prematuridade da intervenção do STF pela via excepcional da suspensão de liminar". Após pedidos de reconsideração por parte da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, houve a reapreciação do pedido pelo STF em dezembro de 2024, considerando a superveniência de fatos relevantes, em especial: 1) o avançar da Operação Escudo com a manutenção dos altos índices de letalidade policial; 2) a substituição do programa olho vivo pelo programa muralha paulista, com a utilização de câmeras corporais sem gravação ininterrupta.

Conforme decisão do STF em 26 de dez. de 2024, a determinação para o uso obrigatório de câmeras corporais aplica-se às seguintes operações policiais-militares: a) às operações de grande envergadura para restauração da ordem pública; b) às operações que incluam incursões em comunidades vulneráveis para restaurar a ordem pública; c) às operações deflagradas para responder a ataques praticados contra policiais militares.

Posteriormente, considerando a manifestação favorável da Defensoria Pública e do Estado de São Paulo, houve o encaminhamento dos autos ao NUSOL (Núcleo de Solução Consensual de Conflitos), tendo sido realizadas diversas audiências de contextualização e conciliação, em um formato que permitisse um maior diálogo processual entre os envolvidos. Com efeito, a audiência de contextualização objetiva colher informações para subsidiar a tomada de decisão, alinhar expectativas dos envolvidos, elucidar dúvidas e possibilitar esclarecimento para todos, viabilizar consensos acerca de pontos específicos e possibilitar uma atuação coordenada entre os entes envolvidos no cumprimento. (Cabral, 2024). Após três audiências conduzidas pelo NUSOL, as partes chegaram a uma solução consensual, em acordo com diversas cláusulas que preveem inclusive uma implementação gradativa das câmeras corporais no âmbito do Estado.

Em se tratando de processo estrutural, como dito anteriormente, mais importante do que um provimento adjudicatório é o acompanhamento e o monitoramento dos dados. Para essa finalidade, o STF, após homologar o

acordo entre as partes, delegou ao juízo ordinário perante o qual tramita a ACP 1057956-89.2023.8.26.0053, a incumbência de acompanhar e monitorar o cumprimento do acordo, decidindo eventuais controvérsias durante sua implementação. A experiência da judicialização das políticas de segurança pública em São Paulo, desde a Ação Civil Pública de 2019 até a intervenção do Supremo Tribunal Federal na SL 1696, revela uma característica essencial do processo estrutural já discutida no âmbito do primeiro capítulo que aqui se retoma. A intervenção judicial mais eficaz não se esgota na emissão de um provimento declaratório ou puramente adjudicatório. Ao contrário, a fase mais crítica para a transformação social reside no acompanhamento contínuo e no monitoramento da política pública a ser reestruturada.

Em se tratando de processo estrutural, portanto, o monitoramento se torna uma extensão da jurisdição, garantindo que as determinações judiciais se materializem em mudanças concretas e duradouras, superando as flutuações decorrentes da alteração do comando do Poder Executivo. Nesse cenário, a análise de dados de letalidade policial, a exemplo das Mortes Decorrentes de Intervenção Policial (MDIP) assume um papel de instrumento para esse controle judicial e a garantia da transparência. O MDIP e outros indicadores não são apenas estatísticas de mortos, mas sim um indicador da eficácia do provimento judicial. É necessário o acompanhamento contínuo desses números, através da racionalidade kantiana, para verificar se a intervenção judicial vem sendo adequada e eficaz nessa política pública como forma de transformação da realidade social.

Conclusão

O presente estudo se dedicou a analisar a relação entre o processo estrutural e a letalidade policial no contexto do Estado de São Paulo, revelando que a intervenção judicial em políticas públicas complexas transcende a mera declaração de um direito, exigindo uma atuação jurisdicional que rompe com dogmas de um processo civil tradicional. A jornada histórica dos processos estruturais, marcada pela transição de Brown I (o provimento declaratório) para Brown II estabelece que a efetividade das decisões judiciais reside na supervisão contínua. Essa lição é necessária para o debate brasileiro acerca da letalidade policial, na medida em que, tal qual Brown II, o monitoramento e a supervisão contínuas são instrumentos essenciais para a adequação da política pública e da própria instituição à Ordem Constitucional.

A análise dos dados de São Paulo entre 2019 e 2024 revelaram um paradoxo alarmante: enquanto o estado mantém a menor taxa de Mortes Violentas Intencionais (MVI) do país, registrando 8,2 por 100 mil habitantes, experimentou um aumento de 60,9% nas Mortes Decorrentes de Intervenções Policiais (MDIP), saltando de 1,1 para 1,8 por 100 mil habitantes. Este incremento abrupto destrói a premissa simplista de que o aumento da letali-

dade policial está diretamente correlacionado à diminuição da criminalidade geral.

A mudança de orientação política na gestão da segurança, notadamente após a troca do comando do Poder Executivo Estadual e a substituição do Programa Olho Vivo pelo Muralha Paulista, demonstram a vulnerabilidade das políticas de transparência e controle à flutuação política. A decisão do STF, que impôs o uso obrigatório das Câmeras Operacionais Portáteis (COPs) em operações de grande envergadura, incursões em comunidades vulneráveis e operações deflagradas para responder a ataques praticados contra Policiais Militares, foi uma resposta à recalcitrância estatal em manter a transparência e a possibilidade de controle das atividades policiais, especialmente diante da ineficácia da suspensão de liminar proferida pela Presidência do Tribunal de Justiça de São Paulo.

No entanto, a decisão final do STF não se limitou à ordem judicial, tendo resultado em uma solução consensual construída a partir do diálogo institucional facilitado pelo NUSOL. O uso das audiências de contextualização e de conciliação são técnicas processuais que visam a compreensão mútua, o alinhamento de expectativas e o *meaningful engagement* entre as partes, tendo sido fundamental para transformar o conflito em um acordo estruturado com cláusulas de implementação progressiva.

Além disso, mais importante do que o provimento judicial declaratório e adjudicatório, em se tratando de políticas públicas duradouras, é necessário que haja um efetivo acompanhamento e monitoramento da política pública. Para que este monitoramento seja eficaz, ele deve ser balizado pela racionalidade kantiana, e pela análise de dados objetivos. O indicador de Mortes Decorrentes de Intervenção Policial (MDIP), dentre outros indicadores, deve funcionar como o termômetro do sucesso da intervenção judicial. As estatísticas são critérios empíricos que atestam se a intervenção por meio do processo estrutural está de fato reduzindo a letalidade, protegendo a vida e mitigando a seletividade racial no uso da força.

Conclui-se, por fim, que a delegação da incumbência de monitoramento ao juízo ordinário, tal qual realizado pela Suprema Corte norte-americana em Brown II, é uma estratégia processual que reforça o papel do Judiciário brasileiro como agente de transformação da realidade social e não como mero declarador de direitos. Ao acompanhar o cumprimento do acordo e decidir eventuais controvérsias durante a implementação, o juízo de primeiro grau, mais próximo do problema e da realidade social do que a Suprema Corte, passa a gerir e acompanhar de perto a *injunction* estrutural, garantindo que a realidade fática se adeque aos mandamentos constitucionais *"with all deliberate speed"*.

Referências

BARROSO, Luis Roberto. A americanização do direito constitucional e seus pa-

radoxos: teoria e jurisprudência constitucional no mundo contemporâneo. INTERESSE PÚBLICO, v.12, n.59, p.13-55, jan./fev. 2010.

BUENO, Samira; LIMA, Renato Sérgio de; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. Limites do uso da força policial no Estado de São Paulo. Cadernos EBAPE.BR, v. 17, ed. esp., Rio de Janeiro, nov. 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/j/cebape/a/hZdwqVLLt55ZjTfP8GpFcdL/?lang=pt#. Acesso em: 1 dez. 2025.

CABRAL, Trícia Navarro Xavier. Audiência de contextualização: um novo formato de diálogo processual. *Jota*. São Paulo, 2024. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/ audiencia-de- contextualizacao- um-novo-formato-de-dialogo-processual. Acesso em: 1 dez. 2025.

CASIMIRO, Matheus. O Supremo Tribunal Federal diante da ineficiência proposital. *Revista Eletrônica de Iniciação Científica em Direito*, v. 9, n. 1, p. 163-186, 2023.

FGV. Mapas da (In)justiça: transparência institucional e responsabilização sobre a letalidade policial. São Paulo: FGV DIREITO SP, 2025. Relatório. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/items/ 3c45004c-fd3b-47ba-bd0f-04f9b289206b. Acesso em: 1 dez. 2025

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025. Disponível em: https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/279. Acesso em:1 dez. 2025

FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. As câmeras corporais na Polícia Militar do Estado de São Paulo (2ª edição): mudanças na política e impacto nas mortes de adolescentes. 2.ed. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025. 72p.

LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira; SOBRAL, Isabela; PACHECO, Dennis. Câmeras na farda reduzem a letalidade policial?. GV-EXECUTIVO, *[S. l.]*, v. 21, n. 2, 2022. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/gvexecutivo/article/view/85750. Acesso em: 8 dez. 2025.

LOCHE, Adriana. A LETALIDADE DA AÇÃO POLICIAL: PARÂMETROS PARA ANÁLISE. Revista TOMO, *[S. l.]*, n. 17, p. 39-56, 2010. DOI: 10.21669/tomo.v0i17.507. Disponível em: https://periodicos.ufs.br/tomo/article/view/507. Acesso em: 1 dez. 2025.

MACEDO, Henrique de Linica dos Santos; CEDRO, André Sales dos Santos; BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. Letalidade Policial e Viés Racial em São Paulo e Minas Gerais. Sociedade e Estado, Brasília, v. 39, n. 2: e47967, 2024. Disponível em: https://www.scielo.br/j/se/a/pTsYJWB3vdGccSWRthnkBsK/?lang=pt. Acesso em: 1 dez. 2025.

OLIVEIRA JR., E. N. (2012). Políticas públicas e estratégias de controle da ação letal das instituições policiais no Estado de São Paulo. Revista Brasileira de Segurança Pública, 6(1):28-47.

SANTOS, Agatha Milena Gagliano dos; GONDIM, Robério Vieira; HERNANDES, Camila Ribeiro. "ADPF das Favelas": reflexos penais da suspensão das operações policiais nas favelas do Rio de Janeiro. Graduação em Movimento - Ciências Jurídicas, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 29-41, dez. 2021. Disponível em: https://periodicos.

uniftc.edu.br/index.php/gdmdireito/article/view/110. Acesso em: 1 dez. 2025.

SANTOS, Natália Santana dos; QUARESMA, Amanda Gonçalves Prado. Construindo os Mapas da (In)Justiça: Um Estudo sobre Violência Racial e Letalidade Policial em São Paulo. Revista Direito e Práxis, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 1-27, 2025. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rdp/a/ GyCYZngKskz9WqqRc9yN4dd/ abstract/?lang=pt. Acesso em: 1 dez. 2025.

SÃO PAULO. Ouvidoria da Polícia Militar de São Paulo. Relatório anual de 2022. São Paulo, 2022. Disponível em: https://www.ssp.sp.gov.br/ouvidoria/assets/ relatorios/arquivos2/Relat%C3%B3rio_Ouvidoria_2022.pdf. Acesso em: 1 dez. 2025.

SÃO PAULO. Ouvidoria da Polícia Militar de São Paulo. Relatório anual de 2023. São Paulo, 2023. Disponível em: https://www.ssp.sp.gov.br/ouvidoria/assets/ relatorios/arquivos2/Relat%C3%B3rio_Ouvidoria_2023.pdf . Acesso em: 1 dez. 2025.

SARMENTO, Daniel; BORGES, Ademar; ADAMI, Eduardo. Filtragem constitucional dos pedidos de suspensão de segurança: interesse público primário que tutela direitos fundamentais, sobretudo dos mais vulneráveis. Legitimidade ativa da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis*. Revista da AJURIS - Qualis A2, *[S. l.]*, v. 50, n. 155, p. 381-428, 2024. Disponível em: https://revistadaajuris.ajuris.org.br/index.php/REVAJURIS/article/view/1456. Acesso em: 1 dez. 2025.

VIOLIN, Jordão. Processos estruturais em perspectiva comparada: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito. Curitiba, 2019. Disponível em: https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/66023 . Acesso em: 1 dez. 2025.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. Revista de Processo, São Paulo, v. 284, p. 333-369, out. 2018. Disponível em: DTR\2018\19904.

PROCESSO E DEMOCRACIA: A LEGITIMIDADE DAS DECISÕES JUDICIAIS EM CONTEXTOS ESTRUTURAIS E A FUNÇÃO DIALÓGICA DOS PRECEDENTES

William Ricardo Grilli Gama

Doutorando em Direito Processual Civil pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Direito pela Faculdade Autônoma de Direito - FADISP. Professor Adjunto do Depto. Acadêmico de Direito, Universidade Federal de Rondônia (Unir)

Resumo:

A constitucionalização do processo civil transformou o papel da jurisdição diante de conflitos que ultrapassam a lógica bilateral e exigem soluções coordenadas, participativas e institucionalmente responsáveis. Nos litígios estruturais, o processo deixa de operar como técnica de resolução e passa a funcionar como espaço público, no qual a legitimidade das decisões depende da qualidade do procedimento, da circulação de razões e da abertura efetiva ao contraditório. O Processo Estrutural Dialógico emerge como modelo capaz de assegurar escuta qualificada, responsabilidade compartilhada e simetria procedimental, elementos indispensáveis para a reconstrução progressiva das razões públicas que justificam ordens judiciais de amplo alcance. Em paralelo, os precedentes judiciais devem ser compreendidos como parâmetros abertos de orientação argumentativa, aptos a oferecer coerência sem impedir a adaptabilidade necessária às medidas estruturais. O artigo sustenta que a decisão judicial somente pode obrigar quando emerge de um procedimento capaz de ouvir, dialogar e justificar, e que a legitimidade das decisões estruturais com pretensão de vinculação depende da articulação entre deliberação ampliada, responsabilidade argumentativa e coerência jurisprudencial. Nesse encontro entre precedentes e processos estruturais reside o eixo normativo que orienta a autoridade democrática da jurisdição.

Palavras-chave: Processo estrutural; Legitimidade democrática; Precedentes judiciais; Contraditório participativo.

Introdução

A consolidação do processo civil constitucional inaugurou uma trans-

formação silenciosa, porém decisiva, na compreensão das estruturas decisórias do Judiciário. Se antes a atividade jurisdicional podia ser concebida como resolução bilateral de conflitos, hoje a experiência brasileira revela uma paisagem marcada por litígios de alta complexidade, cuja solução demanda coordenação institucional, deliberação ampliada e permanente reconstrução de sentidos. Nesse ambiente, o processo deixa de ser mero instrumento técnico e se converte em espaço público, no qual a legitimidade das decisões depende não apenas da autoridade jurídica, mas da capacidade de integrar a pluralidade de vozes que compõem o horizonte democrático contemporâneo (Habermas, 2011).[1]

Ora, esse deslocamento metodológico se torna particularmente visível nos chamados litígios estruturais,[2] em que a jurisdição é chamada a enfrentar problemas persistentes, de caráter coletivo, institucional e, por vezes, sistêmico. Aqui, a moldura constitucional impõe que a atuação judicial seja compreendida como prática dialógica, fundada na publicidade dos argumentos, na responsabilidade interpretativa e no compromisso com a participação efetiva dos sujeitos atingidos. Não se trata de conferir ao juiz um protagonismo isolado, mas de reconhecer que, em determinadas situações, o processo torna-se *locus* privilegiado de articulação entre sociedade, órgãos estatais e demais atores institucionalmente relevantes (Arenhart, 2015; Santos, 2021).

Nesse contexto, a legitimidade das decisões judiciais não se esgota no reconhecimento formal de competências, tampouco na existência de autorizadores legais abstratos. A Constituição de 1988 oferece uma chave hermenêutica mais exigente: a autoridade da decisão judicial decorre da qualidade do procedimento que a produz e da abertura do processo ao contraditório substancial.[3] A democracia processual, entendida como circulação efetiva de razões, funciona como critério normativo de validade das decisões que pretendem vincular. A força obrigatória, assim, não antecede a deliberação; é dela que emerge.

Ao lado disso, a expansão dos litígios estruturais revela a crescente centralidade dos precedentes como instrumentos públicos de orientação argumentativa. Longe de funcionarem como comandos fechados, os precedentes, quando interpretados à luz do projeto constitucional, oferecem molduras de coerência e estabilidade que estruturam a racionalidade prática das decisões. Nos contextos estruturais, porém, essa orientação precisa dialogar com a flexibilidade própria de procedimentos marcados por ciclos deliberativos, ajustes contínuos e implementações progressivas. [4] Compatibilizar es-

1 Referência à concepção deliberativa de democracia e à centralidade do discurso como fundamento de legitimidade jurídica.

2 Litígios estruturais são aqueles que envolvem violações sistêmicas e exigem respostas programáticas, graduais e coordenadas.

3 Contraditório substancial significa participação com capacidade efetiva de influenciar o conteúdo da decisão, não mera ciência formal dos atos do processo.

4 A dimensão programática refere-se ao fato de que, em processos estruturais, as decisões

tabilidade e abertura - o que exige evitar tanto o decisionismo voluntarista quanto a aplicação mecânica de teses abstratas - torna-se condição de legitimidade democrática: os precedentes fornecem direção e integridade; o processo estrutural assegura participação, atualização e responsividade (Macêdo, 2019; Serafim, 2022).

Assim, compreender a legitimidade das decisões estruturais exige situá-las em uma dupla chave: de um lado, a constitucionalização do processo, que impõe critérios normativos de publicidade, igualdade, contraditório e fundamentação; de outro, o desenvolvimento de uma cultura de precedentes que não se limite a produzir uniformidade, mas que, antes, se comprometa com a integridade do raciocínio jurídico e com a coerência situada da jurisprudência (Bustamante, 2012; Alexy, 2017). Essa dupla exigência constitui o alicerce da responsabilidade argumentativa das cortes, sobretudo quando suas decisões irradiam efeitos amplos e vinculantes.

Nesse cenário, a legitimidade democrática das decisões judiciais não pode ser presumida; ela deve ser construída a partir de práticas processuais capazes de converter argumentos privados em razões públicas. Para tanto, o contraditório precisa deixar de ser mera formalidade de participação e se transformar em espaço efetivo de influência sobre o conteúdo das decisões. O processo estrutural, ao exigir ciclos deliberativos, planos de implementação e revisões periódicas,[5] torna-se ambiente privilegiado para o exercício dessa forma de democracia procedimental qualificada (Jobim, 2017).

Por fim, é nesse encontro entre processo estrutural e sistema de precedentes que se encontra o núcleo deste artigo. Busca-se demonstrar que a legitimidade das decisões judiciais que pretendem vincular, especialmente em contextos estruturais, depende da articulação entre deliberação ampliada, responsabilidade argumentativa e orientação jurisprudencial coerente. A hipótese que guia esta investigação, em linha com o projeto constitucional de 1988, é que o processo estrutural, para ser compatível com os fundamentos do Estado Democrático de Direito, deve assegurar espaços reais de diálogo, responsabilização recíproca e justificação pública, reafirmando o processo como instância legítima - e necessariamente dinâmica - de construção do Direito.

Processo estrutural e os desafios da legitimidade

Em linhas gerais, pode-se compreender o processo estrutural como um modelo procedimental destinado a enfrentar situações de violação contínua de direitos e arranjos institucionais disfuncionais, cuja superação demanda não apenas a invalidação de atos pontuais, mas a reconstrução coor-

fixam metas, etapas e padrões de implementação que se projetam no tempo.

5 Os ciclos deliberativos reforçam a ideia de que a decisão não se esgota no pronunciamento judicial inicial, mas se concretiza por meio de sucessivas práticas de diálogo e controle.

denada das condições que produzem o problema. Não se trata, portanto, de uma técnica processual isolada, mas de um formato deliberativo que articula diagnóstico das causas estruturais, participação ampliada dos afetados, estabelecimento de metas programáticas e implementação gradual das medidas necessárias. Nesse sentido, o processo estrutural opera como procedimento constitucionalmente orientado à transformação institucional, ajustando-se a cada etapa mediante ciclos de deliberação, revisão e controle argumentativo (Santos, 2021; Jobim, 2017; Arenhart, 2015).[6]

A emergência dos litígios estruturais no cenário brasileiro impôs uma reconfiguração profunda da própria ideia de jurisdição. Se, no modelo tradicional, a decisão judicial operava predominantemente sobre relações individuais e efeitos retrospectivos, os conflitos estruturais exigem outra gramática: decisões prospectivas, horizontes de implementação e permanente interação entre múltiplos atores públicos e privados (Arenhart, 2015; Jobim, 2017).[7] O processo deixa de ser um ritual sequencial para tornar-se procedimento contínuo, marcado pela revisitação periódica das medidas e pela abertura a ajustes normativos e fáticos.

Essa mudança de chave revela que os litígios estruturais não são apenas casos mais "complexos" no sentido empírico; eles expressam uma categoria qualitativamente distinta de conflito. Envolvem violações persistentes de direitos, arranjos administrativos disfuncionais e dinâmicas sistêmicas que não se resolvem com a mera substituição do ato inválido por outro válido. Trata-se de transformar condições estruturais que produzem e reproduzem o problema. É por isso que a atuação judicial passa a demandar flexibilidade, monitoramento e capacidade de coordenação institucional (Serafim, 2022).[8]

Desse modo, o processo estrutural desloca o foco clássico do juiz como árbitro imparcial de um litígio bilateral para um papel mais complexo e relacional: coordenador de ciclos de deliberação voltados à efetivação dos direitos fundamentais sociais (Santos, 2021).[9] Não se trata de voluntarismo judicial, mas de reconhecer que, diante de violações contínuas e de estruturas administrativas falhas, a jurisdição constitucionalmente orientada opera como mecanismo de correção institucional, sempre condicionada ao contraditório, à motivação pública e à participação dos grupos atingidos.

É nesse ponto que o processo estrutural se entrelaça com a própria ideia de democracia. O déficit democrático não decorre, como por vezes se afirma, da intensidade da intervenção judicial, mas da ausência de meca-

6 O processo estrutural não é um rito legal previamente definido; ele é uma moldura procedimental flexível fundada na participação, na programaticidade e na avaliação contínua do cumprimento das medidas.

7 Os litígios estruturais exigem decisões que se projetam para o futuro e pressupõem coordenação institucional contínua.

8 A flexibilidade decisória e os ajustes sucessivos são características centrais desse modelo.

9 A noção de estruturas inconstitucionais persistentes justifica a necessidade de intervenção judicial dialógica e programática.

nismos discursivos que legitimem essa intervenção. A legitimidade nasce da qualidade da justificação, da abertura da arena processual e da responsividade das decisões. O processo, quando lido sob essa lente, torna-se um espaço deliberativo em que razões privadas se convertem em razões públicas, capazes de orientar a ação estatal futura (Habermas, 2011).

Ao mesmo tempo, a natureza plural desses litígios exige superar concepções estritamente adversariais do processo. A racionalidade cooperativa, antes vista como exceção, passa a operar como padrão normativo de legitimidade. Isso significa que a arquitetura procedimental deve permitir a circulação de argumentos de todos os envolvidos, a identificação precisa das causas estruturais do problema e a projeção das consequências das medidas adotadas. A democracia, portanto, deixa de ser apenas condição externa ao processo e passa a integrá-lo internamente como critério de validade das decisões (Albuquerque, 2020; Serafim, 2016).

Ademais, o caráter prospectivo das decisões estruturais demanda não apenas participação, mas também planejamento. O juiz deixa de decidir apenas sobre o "que deve ser feito" e passa a atuar sobre o "como deve ser feito", estabelecendo metas, fases e modos de implementação que dependem de expertise técnica, diálogo institucional e permanente avaliação das condições de cumprimento. Essa dimensão programática aproxima o processo estrutural de uma lógica de políticas públicas, embora sem que isso implique confusão ou substituição das funções estatais (Arenhart, 2015).

Outro elemento decisivo é a responsabilidade argumentativa. Em processos estruturais, não basta que o juiz reconheça a existência de uma violação de direitos; é preciso que explicite por que determinada trajetória de implementação é constitucionalmente adequada e como ela dialoga com os valores democráticos que orientam o sistema jurídico. A justificação judicial, assim, deixa de ser um apêndice da decisão e se converte em condição constitutiva de sua legitimidade. Decisões estruturalmente relevantes exigem fundamentação capaz de demonstrar coerência interna e integridade com o projeto constitucional (Bustamante, 2012).

Por certo, essa abertura dialógica não elimina tensões. A coordenação entre atores estatais, instâncias administrativas e sociedade civil nem sempre se realiza de modo linear. Contudo, o reconhecimento dessas tensões é parte da própria racionalidade democrática: não se busca eliminar o conflito, mas convertê-lo em processo público de deliberação orientado pela Constituição. A legitimidade nasce precisamente desse esforço de composição entre divergências, e não da imposição silenciosa de soluções predefinidas.

Assim, o processo estrutural transforma-se também em espaço para o exercício de uma democracia responsiva, que, embora operada no interior do Judiciário, não se reduz ao protagonismo do juiz. A multiplicidade de ciclos, avaliações e correções permite que a decisão reflita um movimento contínuo entre escuta, deliberação e ajuste. Nessa dinâmica, a autoridade ju-

dicial emerge não da verticalidade do comando, mas da racionalidade discursiva que o sustenta (Rosanvallon, 2008; Medeiros, 2019).

À vista disso, pode-se afirmar que o processo estrutural opera como verdadeiro laboratório democrático. Sua função não se limita a resolver o litígio, mas a reconstruir, com participação efetiva, as bases institucionais que geraram o problema. Essa reconstrução não é mecânica nem tecnocrática; ela exige argumentação pública, responsabilidade institucional e fidelidade integrativa ao projeto constitucional de 1988. A legitimidade democrática, portanto, não é consequência acidental da decisão estrutural, mas condição de sua própria existência.

A função dialógica dos precedentes

A consolidação de um sistema de precedentes no processo civil brasileiro exige mais do que a simples positivação do dever de observância. Ela implica a adoção de uma racionalidade institucional capaz de articular estabilidade, coerência situada e responsabilidade interpretativa. Sob essa perspectiva, precedentes não são comandos fechados, mas dispositivos públicos de orientação argumentativa, que estruturam o raciocínio judicial e organizam a circulação das razões no interior do sistema jurídico (Bustamante, 2012; Macêdo, 2019).[10]

Essa orientação não se confunde com automatismos. Em contextos de maior complexidade - especialmente nos litígios estruturais - a autoridade do precedente não deriva do peso histórico da decisão anterior, mas da sua capacidade de integrar-se ao processo deliberativo atual. A força vinculante não é atributo intrínseco do precedente; ela resulta da qualidade da justificação capaz de atualizá-lo no caso concreto (Alexy, 2017).[11]

Nessa chave hermenêutica, a leitura democrática dos precedentes desafia visões que enxergavam sua função como mecanismo de padronização. A vinculação prevista no artigo 927 do CPC não se destina a engessar a interpretação judicial, mas a garantir que a autoridade somente se exerça mediante razões públicas acessíveis, controláveis e coerentes. Em outras palavras, os precedentes estruturam o diálogo entre as instâncias, diálogo que não elimina a criatividade judicial, mas condiciona seu exercício à integridade argumentativa (Chacra, 2017).

Assim, precedentes e democracia não se situam em polos opostos. A estabilização das expectativas coletivas somente se legitima quando articulada à abertura do processo deliberativo e à possibilidade de revisão fundamentada. A racionalidade democrática é, nesse sentido, parte constitutiva da racionalidade do precedente. A força vinculante, portanto, apenas se susten-

10 Precedentes organizam a racionalidade prática ao oferecerem modelos argumentativos que orientam, mas não determinam, as decisões.

11 A força vinculante é produto da justificação pública, e não da autoridade formal do precedente.

ta quando emergente de práticas discursivas que permitam sua reconstrução contínua (Marinoni, Arenhart e Mitidiero, 2015).[12]

Contraditório participativo

O ponto nuclear dessa estrutura é o contraditório. O contraditório participativo - e não sua versão meramente formal - constitui o instrumento pelo qual o precedente adquire densidade democrática. Ele exige que cada interveniente possa não apenas se manifestar, mas influenciar o conteúdo deliberado, garantindo que a decisão seja produto de um espaço efetivo de circulação de argumentos (Alvaro de Oliveira, 1993; Rosanvallon, 2008).[13]

Esse modelo de contraditório não se confunde com o direito de "ser ouvido". Ele impõe ao juiz o dever de considerar, justificar e dialogar com os argumentos apresentados, tornando a fundamentação *locus* privilegiado de responsividade institucional. Ao lado disso, o contraditório substancial funciona como mecanismo de controle epistêmico, uma vez que impede que a decisão seja fruto de perspectivas unilaterais, opacas ou distanciadas das realidades subjacentes ao litígio (Ferreira, 2018; Macêdo, 2019).

Em ambiente de precedentes, essa exigência se intensifica. O contraditório passa a operar como elemento constitutivo da própria formação da tese, e não como estágio procedimental isolado. Precedentes construídos sem participação adequada tendem a reproduzir vieses decisórios, comprometer a simetria procedimental e fragilizar a autoridade da decisão no futuro. Em contrapartida, aqueles formados mediante ampla consideração dos argumentos tornam-se mais estáveis, mais legítimos e mais ajustáveis aos contextos futuros (Chacra e Didier, 2019).[14]

Essa relação entre contraditório e precedentes é especialmente visível nos litígios estruturais, nos quais a pluralidade de afetados exige deliberação aberta e responsabilidade pública. Como demonstram Serafim (2016) e Arenhart (2015), nesses casos a ausência de participação amplia o risco de respostas judiciais distantes da realidade institucional. O contraditório efetivo, portanto, não é apenas direito processual, mas exigência democrática.

Por fim, o contraditório qualificado impede tanto o decisionismo voluntarista quanto a rigidez mecânica. Ele condiciona o exercício de poder judicial à justificação discursiva e permite que o precedente seja compreendido como construção institucional compartilhada, e não como fórmula exógena. A autoridade do precedente, assim, emerge do próprio processo de sua formação (que deve ser necessariamente democrático).

---

12 Integridade não é repetição fiel do passado; é reconstrução prudente da cadeia de razões.

13 O contraditório participativo exige que a voz do sujeito seja capaz de modificar o rumo da deliberação.

14 A formação do precedente deve ser vista como processo e não como ato isolado.

Precedente como ponto de partida

É sob esse prisma que se compreende a afirmação de que o precedente é ponto de partida, e não ponto de chegada. O precedente não encerra o debate; ele o inaugura; é marco inicial de análise. Ele atua como parâmetro, como modelo argumentativo que estrutura a análise, mas não elimina a responsabilidade do julgador de reconstruir, sob as circunstâncias do caso concreto, a razão adequada que efetivamente deve orientar a decisão (Macêdo, 2019; Mendes, 2017).

Essa concepção afasta visões que tomam o precedente como regra absoluta, cuja aplicação se dá de forma automática ou indiferente ao contexto. Em vez de representar o fechamento do direito, o precedente projeta uma moldura interpretativa, dentro da qual o julgador deve situar sua decisão. O dever de observância, previsto no artigo 927, não implica submissão acrítica, mas exige consideração efetiva das razões do precedente - o que, por sua vez, inclui a possibilidade de afastá-lo quando demonstrada a inadequação ao caso concreto.

Nesse sentido, o precedente não funciona como obstáculo à flexibilidade própria dos litígios estruturais, mas como mecanismo que organiza a deliberação. Ele garante estabilidade e previsibilidade, sem sufocar a adaptabilidade necessária. Essa harmonia entre estabilidade e inovação é condição para uma prática judicial que seja, ao mesmo tempo, coerente e responsiva (Alexy, 2017).[15]

De fato, o precedente como ponto de partida reforça a necessidade de coerência situada. Essa coerência exige que a decisão atual seja dotada de racionalidade prática, atentando-se às circunstâncias da controvérsia, às consequências institucionais da solução adotada e às expectativas normativas legítimas dos cidadãos. Essa perspectiva encontra ressonância nas concepções de Alexy (2017), Abreu (2022) e Vitorelli (2017).[16]

Com isso, preserva-se a função estabilizadora dos precedentes sem comprometer sua capacidade de adaptação. A integridade jurisprudencial não significa rigidez; significa reconstrução prudente dentro de uma cadeia de razões públicas. Precedentes vivos exigem debates vivos, e esse dinamismo é condição para que a ordem jurídica responda adequadamente às transformações sociais.

Assim, o precedente fornece diretrizes sem eliminar a criatividade responsável. A autoridade judicial continua presente, mas disciplinada por um dever de coerência, de integridade e de justificação, que impede distorções voluntaristas e padronizações superficiais. É nesse ponto que se percebe a íntima relação entre precedente e democracia: ambos dependem da circula-

15 A coerência situada pressupõe estabilidade acompanhada de adaptabilidade, especialmente em litígios estruturais.

16 Coerência situada é a condição pela qual estabilidade e adaptação convivem institucionalmente.

ção pública de razões.

Distinguishing e overruling

A função dialógica dos precedentes manifesta-se de modo ainda mais evidente nas técnicas de *distinguishing* e *overruling*, que operam como mecanismos de equilíbrio entre estabilidade e atualização. O *distinguishing*, ao reconhecer diferenças relevantes entre o precedente e o caso atual, impede a aplicação mecânica de teses abstratas. Ele mantém a integridade do sistema ao demonstrar que a razão do precedente não se ajusta, na sua inteireza, às particularidades fáticas da nova controvérsia (Macêdo, 2019; Marinoni, 2008).

O *distinguishing* protege o sistema da rigidez. Ele não rompe com o precedente, mas o reinterpreta à luz do caso concreto, permitindo que a decisão atual seja coerente com o passado sem sacrificar suas peculiaridades. Essa técnica, conforme Chacra (2017), exige fundamentação densa e compromisso sério com o dever de considerar, abrindo espaço para uma hermenêutica prudente e responsiva.

O *overruling*, por sua vez, representa a superação expressa do precedente. Seu uso é excepcional, pois implica a substituição de uma orientação consolidada por outra que melhor exprime a coerência e a integridade do sistema. Tal superação exige fundamentação reforçada e respeito ao princípio da igualdade, sendo compatível com o dever institucional de aperfeiçoar a jurisprudência (Arenhart e Mitidiero, 2015; Câmara, 2018).[17]

Essas técnicas não são obstáculos à estabilidade; são condições para sua manutenção. A coerência não consiste em reproduzir o passado, mas em reconstruí-lo justificadamente, sempre que isso for necessário para manter o sistema em consonância com os valores constitucionais. A integridade exige continuidade, mas também exige capacidade de corrigir rumos. O *distinguishing* e o *overruling* representam, assim, ferramentas de aperfeiçoamento democrático do sistema de precedentes.

Por fim, ambas as técnicas reforçam a responsabilidade argumentativa das cortes. Diante delas, o juiz não pode decidir de modo silencioso: deve justificar, dialogar, explicitar por que segue, adapta ou supera a orientação anterior. É esse movimento discursivo que mantém o sistema vivo, responsivo e legitimado pela Constituição.

Dessa forma, o encontro entre contraditório participativo, precedente como ponto de partida e técnicas de correção interpretativa forma a espinha dorsal de um modelo de precedentes compatível com o Estado Democrático de Direito. O sistema de precedentes não é mecanismo de controle vertical, mas plataforma de deliberação pública - plataforma que exige abertura, integridade e responsabilidade institucional.

17 O overruling exige fundamentação reforçada, pois altera expectativas normativas consolidadas.

Conclusões: o processo estrutural dialógico e a democracia processual em contextos de transformação institucional

O exame realizado ao longo deste estudo permite afirmar que o processo estrutural, para além de uma técnica para enfrentar litigiosidade complexa, constitui uma das expressões mais sofisticadas da democracia processual. Ele desloca a jurisdição de um modelo centrado na autoridade para um modelo centrado na reciprocidade: a legitimidade não advém do lugar institucional do juiz, mas da qualidade da deliberação que se desenrola no interior do procedimento (Medeiros, 2019; Santos, 2021).[18] Nesse sentido, decisões estruturais não podem ser concebidas como atos isolados de vontade pública, e sim como produtos de um processo coletivo de construção de sentido, progressivamente aberto, responsivo e revisável.

Essa compreensão evidencia que a legitimidade das decisões estruturais assenta-se sobre três pilares interdependentes. O primeiro é a escuta qualificada, que exige que todos os atores relevantes - afetados, especialistas, órgãos públicos, entidades intermediárias - tenham condições materiais de influenciar o resultado. O segundo é a responsabilidade compartilhada, pela qual a implementação de ordens estruturais deixa de ser ônus exclusivo do Estado-juiz e se converte em tarefa cooperativa, sujeita à corresponsabilização institucional. O terceiro é a simetria procedimental, que busca neutralizar assimetrias históricas e institucionais, garantindo que a deliberação não seja cooptada por forças hegemônicas (Medeiros, 2019; Albuquerque & Serafim, 2020; Arenhart, 2015).

Cada um desses elementos cumpre a função de impedir a captura autoritária do processo e de assegurar que a jurisdição se mantenha permeável à pluralidade de perspectivas. A escuta qualificada amplia a capacidade institucional de diagnóstico; a responsabilidade compartilhada impede que decisões sejam impostas verticalmente e depois fracassem na implementação; a simetria procedimental corrige desigualdades que poderiam distorcer a deliberação (Jobim, 2017; Canela Jr., 2017). Não se trata, portanto, de técnicas suplementares, mas de condições constitucionais mínimas para que decisões estruturais possam pretender validade democrática.

É nesse cenário que se destaca o Processo Estrutural Dialógico (PED). Longe de ser mera etiqueta teórica, o PED traduz uma arquitetura procedimental destinada a preservar o caráter público, colaborativo e revisável da jurisdição estrutural.[19] Ele se assenta na ideia de que nenhum diagnóstico é definitivo, nenhuma etapa é estanque e nenhuma decisão é imune à reavaliação. A estrutura dialógica do procedimento exige ciclos sucessivos de participação, supervisão e correção, de modo que o processo acompanhe a

18 A literatura sobre processos estruturais insiste que a legitimidade é produzida no procedimento, e não pressuposta pela autoridade estatal.

19 O PED descreve um modelo iterativo e supervisionado, no qual cada fase é reavaliada à luz dos efeitos produzidos pela anterior.

dinâmica do problema subjacente - quase sempre mutável, complexo e socialmente distribuído (Medeiros, 2019; Didier & Chacra, 2019).

Esse modelo se afasta tanto do decisionismo voluntarista quanto do tecnocratismo gerencial. Ele recusa a ideia de que o juiz seja um planejador central capaz de determinar unilateralmente soluções ótimas para problemas estruturais; e, ao mesmo tempo, recusa a crença de que repetições mecânicas de protocolos administrativos possam substituir o debate público. Seu fundamento normativo está na crença de que a deliberação ampliada produz não apenas decisões mais legítimas, mas também decisões mais eficazes. Afinal, políticas públicas só se transformam de modo sustentável quando o processo é capaz de coordenar atores, equalizar expectativas e promover compromissos públicos (Serafim, 2022; Arenhart, 2015).

A vinculação ao precedente, por sua vez, também precisa ser relida sob essa chave dialógica. Precedentes não funcionam como comandos absolutos, mas como parâmetros abertos, cuja força obrigatória se manifesta na exigência de consideração, e não de submissão incondicional (Macêdo, 2019). Em litígios estruturais, essa característica é decisiva: a orientação jurisprudencial fornece coerência e racionalidade prática, mas não pode asfixiar a adaptabilidade necessária para lidar com realidades pluralizadas e em constante mutação. A integridade do direito, nesse contexto, não significa rigidez, mas compromisso com coerência situada (Alexy, 2017; Bustamante, 2012).

Assim, o PED oferece um terreno fértil para compatibilizar dois valores frequentemente tensionados: a estabilidade advinda dos precedentes e a flexibilidade exigida pela tutela estrutural. A decisão estrutural precisa ser estável o suficiente para orientar condutas públicas e privadas, mas flexível o bastante para acompanhar o curso dos acontecimentos, corrigir medidas, ajustar metas e reformular etapas. O julgamento paradigmático torna-se, então, ponto de partida - e não de chegada - do processo, exigindo novas rodadas deliberativas cada vez que a implementação revelar insuficiências ou descompassos (Serafim, 2022; Didier et al., 2017).

Essa convivência entre estabilidade e dinamismo não se dá sem tensões. O juiz precisa ponderar entre coerência e adaptabilidade, entre previsibilidade e inovação, entre autoridade e participação. Mas é exatamente dessa tensão que emerge a legitimidade democrática: não da eliminação dos conflitos, e sim da capacidade institucional de enfrentá-los de modo público, justificável e discursivamente responsável (Habermas, 2011). O processo estrutural dialógico é, portanto, menos um instrumento e mais uma forma de racionalidade institucional.

Outra contribuição decisiva do PED é sua capacidade de transformar o contraditório. Ele deixa de ser formalidade participativa e passa a ser espaço de influência, no qual diferentes perspectivas disputam, justificam e contribuem para a conformação da decisão.[20] Esse contraditório qualificado

20 O contraditório qualificado é aquele capaz de alterar, influenciar e produzir efeitos na

impede que o processo estrutural seja apropriado por tecnocracias ou burocracias públicas que, historicamente, resistem à transparência e à supervisão judicial ampliada (Abreu, 2022; Nunes & Zaneti Jr., 2009).

Por sua vez, a responsabilidade compartilhada projeta a implementação como processo contínuo. A decisão judicial não encerra o caso, mas inaugura uma fase complexa de monitoramento, revisão e ajuste. Em vez de mera execução verticalizada, tem-se uma etapa cooperativa na qual órgãos públicos, grupos afetados e atores intermediários dividem a responsabilidade pela concretização das metas estabelecidas na decisão estrutural. O PED, assim, supera o modelo tradicional de cumprimento de sentença e inaugura uma forma de governança judicial participativa (Didier & Chacra, 2019).

O ciclo deliberativo torna-se, portanto, a imagem mais fiel da jurisdição estrutural democrática. Cada fase produz novos parâmetros, novas informações, novas perspectivas, e a decisão precisa responder a esses movimentos. A legitimidade, nesse modelo, é incremental: forma-se ao longo do processo e não no instante da decisão. E exatamente por isso o PED é compatível com a Constituição de 1988: ele encarna os princípios da publicidade, igualdade, racionalidade e fundamentação que estruturam a legitimidade do poder público (Habermas, 2011; Rosanvallon, 2008).

Esse modelo também enfrenta uma dificuldade frequentemente subestimada: o direito é instável. Como lembra a literatura crítica, o direito está "perpetuamente em perigo", seja por pressões políticas, seja por distorções burocráticas, seja por práticas voluntaristas. O PED, ao apostar na deliberação, funciona como mecanismo de defesa institucional, sendo um modo de estabilizar expectativas sem abdicar da abertura ao novo. Ele protege o direito não por fixidez, mas por plasticidade responsável (Sarmento, 2009).

Nesse quadro, os precedentes reaparecem com novo sentido. Eles deixam de ser instrumentos de uniformização massiva e passam a simbolizar compromissos públicos construídos ao longo do tempo. Sua força normativa deriva da integridade e da coerência argumentativa do processo que os produziu, não da autoridade abstrata do órgão emissor. E é precisamente nessa releitura que o PED encontra sua maior força: ele oferece as condições institucionais para que esses compromissos sejam formados, revisados e aplicados de modo democrático (Câmara, 2018; Marinoni, 2008).

Ao fim e ao cabo, o que se revela é que o processo estrutural dialógico não é apenas adequado para lidar com litígios complexos: ele é **necessário** para garantir que decisões estruturais possam pretender legitimidade democrática. A supervisão contínua, a circulação de razões, a revisão iterativa e a responsabilidade compartilhada compõem o que poderíamos chamar de *constitucionalização da implementação*. Não basta decidir bem; é preciso implementar democraticamente.

Assim, a hipótese que orienta esta pesquisa encontra aqui sua confir-

decisão; não é mera formalidade procedimental.

mação: o processo estrutural, para ser compatível com os fundamentos do Estado Democrático de Direito, deve assegurar espaços reais de diálogo, responsabilização recíproca e justificação pública, reafirmando o processo como instância legítima e necessariamente dinâmica de construção do Direito.

Se a autoridade judicial há de vincular, ela deve antes ouvir. É desse compromisso - e não de razões isoladas - que emerge a legitimidade das decisões estruturais e dos precedentes que delas emanam.

Referências

ABREU, João Carlos Mendes de. **IRDR, racionalização e acesso à justiça**. Dissertação (Mestrado em Direito Processual). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Porto Alegre, 2022.

ALBUQUERQUE, Felipe Braga; SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. A Importância da Participação Pública nos Processos Estruturais. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 647-657, 2020.

ALEXY, Robert. **Teoria da Argumentação Jurídica**. Tradução de Zilda Hein. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2017.

BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de. **Teoria do precedente judicial: a justificação e a aplicação de regras jurisprudenciais**. São Paulo: Noeses, 2012.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **O novo processo civil brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

CATTANI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade (Coord.). **Jurisdição e hermenêutica constitucional no Estado Democrático de Direito: Um ensaio de teoria da interpretação discursiva da argumentação jurídica de aplicação**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

CHACRA, Hugo Carvalho e. **Fatores para identificação do precedente com eficácia vinculante**. Dissertação (Mestrado em Direito Processual). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

DIDIER JR., Fredie; CHACRA, Hugo. Elementos para uma Teoria do Processo Estrutural aplicada ao Processo Civil Brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Processual**, Belo Horizonte, n. 98, p. 9-22, 2019.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael. **Processo Civil Coletivo**. 7. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. 4. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011.

JOBIM, Marco Félix. **O processo estrutural: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes**. Salvador: JusPodivm, 2017.

MACÊDO, Lucas Buril de. **Precedentes judiciais e o direito processual civil**. 3.

ed. revisada, atualizada e ampliada. Salvador: Editora Juspodivm, 2019.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Teoria geral do processo**. 3ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo curso de processo civil (volume 1): teoria do processo civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MEDEIROS, Renata de Abreu. **Processo estrutural dialógico: a legitimidade da intervenção judicial em políticas públicas**. Dissertação (Mestrado em Direito). Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2019.

MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro. **Processo estrutural: aspectos polêmicos e atuais**. Salvador: JusPodivm, 2017.

OLIVEIRA, Lillian Zucolote de; RIBEIRO, Luiz Alberto Pereira. Processo estrutural: da importância da atuação do julgador. **CONPEDI Law Review**, v. 7, n. 2, p. 338-356, 2021.

PEIXOTO, Ravi. **Superação do precedente e segurança jurídica**. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2019.

ROSANVALLON, Pierre. **La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad, proximidad**. Buenos Aires: Katz Editores, 2008.

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. Processos Estruturais e Diálogo Institucional: Qual o Papel do Poder Judiciário na Transformação de Realidades Inconstitucionais? **Revista Estudos Institucionais**, v. 8, n. 1, p. 110-130, 2022.

TEMER, Sofia. **Incidente de resolução de demandas repetitivas**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

VITORELLI, Edilson. Processos Estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017.

FUNDAMENTOS DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL E O LIMITE DE ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM LITÍGIOS ESTRUTURAIS

Alexandre Stevanato Alves Ribeiro
Universidade de São Paulo

Resumo:

Este artigo analisa os fundamentos do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) e os limites da atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) em litígios estruturais, tendo como marco o julgamento da ADPF 347 referente ao sistema penitenciário brasileiro. O estudo investiga a tensão entre a necessidade de intervenção judicial robusta frente a violações massivas de direitos fundamentais e os riscos à legitimidade democrática e à separação de poderes. A discussão teórica contrapõe a crítica à supremacia judicial de Jeremy Waldron à visão matizada e colaborativa da separação de poderes de Aileen Kavanagh, dialogando também com a força normativa da Constituição de Konrad Hesse e a teoria das capacidades institucionais. Conclui-se que o reconhecimento do ECI exige que a Corte atue não como gestora administrativa, mas como catalisadora de políticas públicas e desbloqueadora de canais políticos obstruídos. Propõe-se, assim, uma postura judicial de humildade e diálogo institucional que respeite as competências dos demais poderes, buscando soluções coordenadas para restaurar a ordem constitucional.

Palavras-chave: Direitos fundamentais; Estado de coisas inconstitucional; Litígios estruturais; Política pública; Supremo Tribunal Federal.

Introdução

A jurisdição constitucional contemporânea tem enfrentado o desafio de lidar com violações de direitos que não decorrem de um único ato estatal, mas de falhas estruturais e sistêmicas que envolvem múltiplas instituições e a omissão continuada do Poder Público. No Brasil, esse fenômeno ganhou contornos dramáticos com o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347 pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em 2015. Nesta decisão, a Corte reconheceu o "Estado de Coisas In-

constitucional" (ECI) no sistema penitenciário brasileiro, caracterizado pela violação massiva e generalizada de direitos fundamentais da população carcerária.

A importação dessa categoria jurídica, originária da jurisprudência da Corte Constitucional da Colômbia[1], reacendeu o debate sobre os limites da atuação do Judiciário na formulação e controle de políticas públicas (RAMOS, 2007). Se, por um lado, a inércia dos poderes Legislativo e Executivo em garantir condições mínimas de exercício dos Direitos Fundamentais parece justificar uma intervenção judicial robusta, por outro, tal atuação tensiona os arranjos clássicos da separação de poderes e levanta questionamentos[2] sobre a legitimidade democrática de juízes para gerirem problemas policêntricos e orçamentários complexos (WALDRON, 2022).

Este artigo propõe-se a analisar os fundamentos do ECI e os limites da atuação do STF em litígios estruturais. Para tanto, utiliza-se como base teórica não apenas a doutrina brasileira, mas também as reflexões de autores estrangeiros sobre a separação de poderes, a supremacia judicial e o constitucionalismo popular. A discussão busca situar a atividade do STF dentro de um espectro que vai da necessidade de proteção de direitos vulnerados à crítica sobre a capacidade e legitimidade das cortes para resolverem sozinhas questões de tamanha envergadura social.

O estado de coisas inconstitucional e a ADPF 347

O reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional pressupõe uma situação de violação massiva, generalizada e sistemática de direitos fundamentais, que afeta um número amplo de pessoas e que decorre da inércia ou incapacidade reiterada das autoridades públicas em modificar tal quadro. Na ADPF 347, o STF identificou que o sistema carcerário brasileiro operava em condições desumanas, com superlotação, tortura, falta de saneamento e assistência jurídica, configurando uma negação estrutural da dignidade da pessoa humana (SILVA, 2008).

A adoção do ECI permite que a Corte Constitucional não se limite a cassar um ato específico ou indenizar uma vítima individual, mas que exija a elaboração de planos de ação coordenados entre os diversos entes federativos e poderes estatais. Trata-se de um remédio típico dos chamados "litígios

1 A formulação do Estado de Coisas Inconstitucional deu-se pela Corte Constitucional da Colômbia, nos seguintes *leading cases*: "Sentencia SU-559/97" (Docentes e Fundo de Previdência); "Sentencia T-590/98" (Defensoria Pública); "Sentencia T-025/04" (Narcotráfico).

2 "O ensaio critica a revisão judicial sob duas bases principais. Primeiro, argumenta-se que não há razão para supor que direitos são mais bem protegidos por essa prática do que por legislaturas democráticas. Em segundo lugar, argumenta-se que, independentemente dos resultados que ela gera, a revisão judicial é democraticamente ilegítima." (WALDRON, 2022, p. 1)

estruturais", que buscam reformar instituições burocráticas inteiras (LANDAU, 2012).

A atuação expansiva do STF não ocorre em um vácuo teórico, devendo ser compreendida à luz das funções da justiça constitucional em uma democracia pluralista, como apontam Zagrebelsky e Marcenò (2018, p. 199), a justiça constitucional contemporânea assume a tarefa de garantir não apenas a legalidade, mas a convivência política e a integração de valores em sociedades complexas. Ao declarar o ECI, o STF atua para desbloquear canais políticos obstruídos, forçando a "política" a retomar sua responsabilidade de garantir os direitos fundamentais que formam o pacto constitucional.

Litígios estruturais: entre a necessidade e a legitimidade

Os litígios estruturais, embora tenham ganhado força na América Latina, remontam à experiência norte-americana, notadamente após o caso *Brown v. Board of Education* (1954), quando a Suprema Corte dos EUA determinou a dessegregação escolar (LEVY; PHILIPS, 1951). Esse tipo de litígio desloca o eixo da adjudicação tradicional: o juiz deixa de olhar apenas para o passado para olhar para o futuro, buscando a reforma institucional.

Essa postura, no entanto, proativa das cortes gera tensões, por isso, Jeremy Waldron, em sua crítica vigorosa à revisão judicial, argumenta que não há razão intrínseca para supor que juízes sejam melhores guardiões dos direitos do que legisladores democráticos. Para Waldron (2022), quando os cidadãos discordam sobre o conteúdo e a aplicação de direitos, a decisão deve caber ao povo e seus representantes, e não a uma elite judicial não eleita[3]. Sob essa ótica, a intervenção do STF no sistema prisional, ao ditar alocação de recursos e prioridades de políticas públicas, poderia ser vista como uma usurpação da autoridade democrática.

Por outro lado, Aileen Kavanagh oferece uma visão mais matizada da separação de poderes, que pode justificar a atuação do STF, no qual, segundo a autora, a separação de poderes não exige um isolamento hermético entre os ramos do governo, mas sim uma divisão de trabalho que permita a colaboração e o controle recíproco. Em um sistema moderno, os poderes devem interagir e, por vezes, sobrepor-se para garantir o bom governo e a proteção de valores constitucionais (KAVANAGH, 2016, p. 223). No caso do ECI, a falha sistêmica do Executivo e do Legislativo em proteger uma minoria encarcerada cria um vácuo que o Judiciário é compelido a preencher.

Na doutrina há dois paradigmas de atuação da jurisdição constitucional: o de intervenção judicial fraca (SUNSTEIN, 2001, p. 221-237; TUSH-

3 "[A]o privilegiar a maioria de votos obtida entre um pequeno número de juízes não eleitos e não responsabilizáveis, ela [a revisão judicial] marginaliza os cidadãos comuns e põe de lado estimados princípios de representação e igualdade política na resolução definitiva de controvérsias sobre direitos." (WALDRON, 2022, p. 7).

NET, 2008), buscando o equilíbrio entre a garantia de efetividade dos direitos fundamentais pelo judiciário e sua expertise em implementá-los; e o forte (LANDAU, 2012, p. 192) que compreende abordagens agressivas e arrojadas, cita-se a inovação da Corte Constitucional Colombiana, em 2004, no reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucionais.

Nota-se que, no caso, não há muros entre o Direito Constitucional, especificamente no que tange a jurisdição constitucional, e a Política, no caso, há ponte cujo propósito é garantir a máxima normatividade da Constituição, caso contrário não seria "mais do que um desejo não vinculante"[4], pois "[um] Tribunal Constitucional que se esquiva de casos políticos trai a sua missão. Não existe jurisdição constitucional apolítica" (GRIMM, 2023, p. 34).

Essa lógica está presente, de modo embrionário, no seminal trabalho de Direito Constitucional do eminente Professor Konrad Hesse, "A Força Normativa da Constituição"[5] (D*ie normative Kraft der Verfassung*), concebido como resposta a Ferdinand Lassalle acerca da essência da Constituição (*Über das Verfassungswesen*)[6] - palestra proferida em 16 de abril de 1862.

Hesse constrói seu trabalho assentado a dicotomia entre a "Constituição Jurídica", como o puro reflexo da facticidade social (ser / *sein*) e a "Constituição Real", como força conformadora da realidade (dever ser / *sollen*)[7]

---

4 "*Solange eine Verfassung der - im vorhergehenden dargelegten - Garantie der Vernichtbarkeit verfassungswidriger Akte ermangelt, fehlt ihr auch der Charakter voller Rechtsverbindlichkeit im technischen Sinne. Wenn man sich dessen auch im allgemeinen nicht bewußt ist - weil eine politisch gebundene juristische Theorie dieses Bewußtsein nicht aufkommen läßt -, so bedeutet doch eine Verfassung, derzufolge auch verfassungswidrige Akte und insbesondere verfassungswidrige Gesetze gültig bleiben müssen, weil sie aus dem Grund ihrer Verfassungswidrigkeit nicht aufgehoben werden können, von einem rechtstechnischen Standpunkte aus nicht viel mehr,* ***als einen unverbindlichen Wunsch***." (KELSEN, 1929, p. 78). [Grifos nossos.]

5 "Este trabalho do Professor Konrad Hesse que apresentamos ao leitor brasileiro, base de sua aula inaugural na Universidade de Freiburg-RFA, em 1959 (...)" (HESSE, 1991).

6 Gesammelte Reden und Schriften, org. e introdução de Eduard Bernstein II (1919), p. 25.

7 "O significado da ordenação jurídica na realidade e em face dela somente pode ser apreciado se ambas - ordenação e realidade - forem consideradas em sua relação, em seu inseparável contexto, e no seu condicionamento recíproco. Uma análise isolada, unilateral, que leve em conta apenas um ou outro aspecto, não se afigura em condições de fornecer resposta adequada à questão. Para aquele que contempla apenas a ordenação jurídica, a norma 'está em vigor' ou 'está derrogada'; Não há outra possibilidade. Por outro lado, quem considera, exclusivamente, a realidade política e social ou não consegue perceber o problema na sua totalidade, ou será levado a ignorar, simplesmente, o significado da ordenação jurídica." (HESSE, 1991).

"Para usar a terminologia acima referida, 'Constituição real' e 'Constituição jurídica' estão em uma relação de coordenação. Elas condicionam-se mutuamente, mas não dependem, pura e simplesmente, uma da outra. Ainda que não de forma absoluta, a Constituição jurídica tem significado próprio. Sua pretensão de eficácia apresenta-se como elemento autônomo no campo de forças do qual resulta a realidade do Estado. A Constituição

A atuação das Cortes Constitucionais, nesse cenário, deve-se inserir no ideário de Hesse de "vontade de Constituição" (*Wille zur Verfassung*), uma vez que não obstante a Constituição "não possa, por si só, realizar nada, ela pode impor tarefas", tornando-a em "força ativa se essas tarefas forem efetivamente realizadas, se existir a disposição de orientar a própria conduta segundo a ordem nela estabelecida" e "se puder identificar a vontade de concretizar essa ordem" (HESSE, 1991, p. 19). Qual missão, por isso, seria maior do que a interpretação[8] e, sobretudo, a defesa do texto constitucional, em busca de garantir sua máxima normatividade?

A vontade de Constituição alicerça-se em dois referenciais: (i) ordem jurídica inabalável, sendo a garantia do Estado contra o "arbítrio desmedido e disforme" e (ii) ordem jurídica legitimada não só pelos fatos, e sim ancorada na vontade humana em realizá-la.[9]

O impulso e a essência de um Tribunal Constitucional é o perfeito reflexo da construção teórica de Konrad Hesse, sendo o mecanismo e a força vital da Constituição em lograr perpetuar-se no tempo, impregnando a realidade material da sociedade e, com isso, incorporar ao imaginário e à consciência dos cidadãos, tal qual uma "Constituição Normativa"[10].

---

adquire força normativa na medida em que logra realizar essa pretensão de eficácia.". (HESSE, 1991, p. 15).

8 "[A] *interpretação* tem significado decisivo para a consolidação e preservação da força normativa da Constituição. A interpretação constitucional está submetida ao princípio da ótima concretização da norma (Gebot optimaler Verwirklichung der Norm). Evidentemente, esse princípio não pode ser aplicado com base nos meios fornecidos pela subsunção lógica e pela construção conceitual. Se o direito e, sobretudo, a Constituição, têm a sua eficácia condicionada pelos fatos concretos da vida, não se afigura possível que a interpretação faça deles tábula rasa. Ela há de contemplar essas condicionantes, correlacionando-as com as proposições normativas da Constituição. A interpretação adequada é aquela que consegue concretizar, de forma excelente, o sentido (Sinn) da proposição normativa dentro das condições reais dominantes numa determinada situação." (HESSE, 1991, p. 22).

9 "Essa vontade de Constituição origina-se de três vertentes diversas. Baseia-se na compreensão da necessidade e do valor de uma ordem normativa inquebrantável, que proteja o Estado contra o arbítrio desmedido e disforme. Reside, igualmente, na compreensão de que essa ordem constituída é mais do que uma ordem legitimada pelos fatos (e que, por isso, necessita de estar em constante processo de legitimação). Assenta-se também na consciência de que, ao contrário do que se dá com uma lei do pensamento, essa ordem não logra ser eficaz sem o concurso da vontade humana. Essa ordem adquire e mantém sua vigência através de atos de vontade. Essa vontade tem conseqüência porque a vida do Estado, tal como a vida humana, não está abandonada à ação surda de forças aparentemente inelutáveis. Ao contrário, todos nós estamos permanentemente convocados a dar conformação à vida do Estado, assumindo e resolvendo as tarefas por ele colocadas. Não perceber esse aspecto da vida do Estado representaria um perigoso empobrecimento de nosso pensamento." (HESSE, 1991, p. 19).

10 "Para que una constitución sea viva, no es suficiente que sea válida en sentido jurídico. Para ser real y efectiva, la constitución tendrá que ser observada lealmente por todos los interesados y tendrá que estar integrada en la so-ciedad estatal, y ésta en ella. La constitu-

O supremo tribunal federal e o diálogo institucional

A atuação do Supremo Tribunal Federal em questões estruturais, independentemente da via do reconhecimento do ECI ou não, para intervir em uma política pública[11], vale-se, em grande medida, do manancial do processo objetivo, isto é, a forma do juízo abstrato de constitucionalidade, "cuja única finalidade é defender o ordenamento jurídico, sua integridade e hierarquia normativa", sendo o "processo não contraditório, sem partes, que busca a supremacia constitucional" (DIMOULIS; LUNARDI; 2019, p. 238).

A complexidade dos litígios estruturais exige que as cortes adotem uma postura de humildade e diálogo. Mark Tushnet adverte contra a "supremacia judicial" estrita, sugerindo que a Constituição não deve ser propriedade exclusiva dos tribunais, mas algo compartilhado com o povo e seus representantes, um "direito constitucional populista"[12] (TUSHNET, 1999, p. 194). Transpondo essa ideia para o contexto brasileiro, a declaração do ECI não deve significar que o STF assumirá a gestão da formulação da política pública, mas que ele deve convocar a sociedade e os demais poderes para construir soluções.

Cass Sunstein reforça essa perspectiva ao defender um "minimalismo" judicial em certos contextos, onde os juízes devem evitar decisões amplas e profundas que encerrem o debate social, preferindo decisões que deixem espaço para a deliberação democrática contínua (SUNSTEIN, 2009). Na hipótese do ECI das prisões, o STF, ao invés de ditar cada detalhe da reforma penitenciária, deve estabelecer metas e parâmetros constitucionais, deixando a escolha dos meios e a execução a cargo dos gestores públicos e legisladores, sob monitoramento contínuo.

Essa abordagem dialógica mitiga o risco da juristocracia[13]. Ao reconhe-

---

ción y la comunidad habrán tenido que pasar por una simbiosis. Solamente en este caso cabe hablar de una constitución normativa: sus normas dominan el proceso político o, a la inversa, el proceso del poder se adapta a las normas de la constitución y se somete a ellas. Para usar una expresión de la vida diaria: la constitución es como un traje que sienta bien y que se lleva realmente." (LOEWENSTEIN, 1979, p. 217).

11 Note-se os seguintes casos, no qual não houve o reconhecimento de ECI, porém se procedeu em atuação judicial em políticas públicas: ADPF 760; ADPF 743; ADPF 635; ADI 7688; ADI 7697; RE 1008166; RE 684612; RE 566471.

12 "Populist constitutional law does not determine the outcomes of political controversies or dictate much about public policy. Instead, it orients us as we think about and discuss where our country ought to go.
Some think that the Supreme Court's elaboration of constitutional law has given us a rich vocabulary of practical political philosophy. It has not. It may have given the Supreme Court and some constitutional lawyers such a vocabulary. The populist constitutionalist believes that the public generally should participate in shaping constitutional law more directly and openly. The Declaration of Independence and the Preamble to the Constitution give all of us that opportunity. As Lincoln said, the Constitution belongs to the people. Perhaps it is time for us to reclaim it from the courts." (Tushnet, 1999, p. 194).

13 "Over the past few years the world has witnessed an astonishingly rapid transition to

cer o ECI, o Tribunal não se coloca como o único intérprete da Constituição, mas como um ator que alerta para o colapso normativo e exige que a "constituição de muitas mentes" (SUNSTEIN, 2009), envolvendo especialistas, sociedade civil e políticos, mobilize-se para restaurar a ordem constitucional (SILVA, 2025).

Propõe, assim, uma "visão reconstruída", onde a separação de poderes é entendida como uma divisão de trabalho e poder, suplementada por freios e contrapesos. O valor subjacente não é o isolamento, mas o "esforço institucional coordenado" em um empreendimento conjunto de governar. Diferentemente da visão clássica focada apenas no controle negativo (evitar tirania), a visão contemporânea enfatiza a eficiência: alocar tarefas aos órgãos mais aptos a executá-las (competência institucional). Isso exige "cortesia interinstitucional", onde os ramos respeitam a esfera de ação uns dos outros, reconhecendo a interdependência necessária para o bom governo (KAVANAGH, 2016, p. 223, 230, 235)

Essa perspectiva contemporânea de eficiência e competência conecta-se diretamente à noção de "capacidades institucionais"[14] explorada por Arguelhes e Leal. O argumento das capacidades institucionais rejeita modelos ideais ("first-best"), focando nas limitações reais das instituições (falibilidade, recursos escassos, vieses) para determinar "quem deve decidir" (ARGUELHES; LEAL; 2011, p. 7, 11, 29).

O desenho institucional, portanto, não é apenas uma arquitetura formal de separação, mas uma estratégia para alocar poder considerando as vantagens comparativas de cada órgão em um cenário de incerteza. O argumento assume que juízes reais não são heróis dworkinianos (Hércules), mas agentes limitados operando em contextos específicos. A escolha, com isso, de arranjos institucionais e teorias interpretativas deve seguir uma lógica de "segundo melhor" (*second-best*), buscando minimizar erros e custos de decisão (ARGUELHES; LEAL; 2011, p. 11, 19, 20, 27, 29).

Conclusão

O reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional na ADPF 347 representou um marco na jurisdição constitucional brasileira, evidenciando a disposição do STF em atuar diante de falhas estruturais graves na proteção de direitos fundamentais. Não obstante autores como Waldron (2022) alertem corretamente para os riscos democráticos da revisão judicial forte, a realidade de violação sistemática aos direitos fundamentais, *verbi gra-*

---

what may be called *juristocracy*. Around the globe, in more than eighty countries and in several supranational entities, constitutional reform has transferred an unprecedented amount of power from representative institutions to judiciaries." (Hirschl, 2004, p. 1).

14 "[T]he relevant variables... can be herded into two large categories: the performance of the interpreting judges, and the systemic effects of the judges' interpretive rules on other actors." (SUNSTEIN; VERMEULE; 2003, p. 922).

tia, da dignidade humana nas prisões brasileiras, exige uma resposta que os canais políticos majoritários falharam em oferecer.

A legitimidade dessa atuação, contudo, depende da capacidade da Corte de respeitar uma separação de poderes flexível e colaborativa, conforme teorizado por Kavanagh (2016). O STF, com isso, deve atuar como um catalisador de políticas públicas, e não como um gestor administrativo, promovendo, assim, um diálogo institucional[15] que respeite as competências dos demais poderes e a participação da sociedade. Desse modo, os litígios estruturais não devem ser vistos como uma imposição autoritária da toga, mas como um apelo da normatividade da Constituição para que a realidade se conforme aos seus princípios.

Referências

ARGUELHES, Diego Werneck; LEAL, Fernando. O argumento das "capacidades institucionais" entre a banalidade, a redundância e o absurdo. *Direito, Estado e Sociedade*, Rio de Janeiro, n. 38, p. 6-50, jan./jun. 2011.

DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya. *Curso de processo constitucional: Controle de constitucionalidade e remédios constitucionais*. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

GRIMM, Dieter. *Jurisdição Constitucional e Democracia: ensaios escolhidos*; coordenação Gilmar Ferreira Mendes; tradução Paulo Sávio Nogueira Peixoto Maia e Erica Luisa Ziegle. 1. ed. São Paulo: Editora Contracorrente, 2023.

HESSE, Konrad. Apresentação: Gilmar Ferreira Mendes. *A Força Normativa da Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

HIRSCHL, Ran. *Towards Juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism*. United States of America: Harvard University Press, 2004.

KAVANAGH, Aileen. The Constitutional Separation of Powers. In: DYZENHAUS, David; THORBURN, Malcolm (Eds.). *Philosophical Foundations of Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

KELSEN, Hans. *"Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit". Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL)*. Vol. 5. Berlim: Gruyter, 1929.

LANDAU, David. The reality of social rights enforcement. *Harvard International Law Journal*, v. 53, n. 1, p. 190-247, 2012. Disponível em: https://ir.law.fsu.edu/articles/557/.

15 "Os excessos da teoria normativa, como vimos, produziram apoteoses da última palavra, batalhas imaginárias entre o juiz heróico e o legislador moralmente decaído, ou entre o juiz ideologicamente dissimulado e o legislador virtuoso e exemplar. Em outro nível, enxergou-se também um conflito entre os direitos fundamentais e a democracia, entre maiorias e minorias etc. Algumas teorias do diálogo, por sua vez, abaixam o tom e rejeitam uma disputa que aparenta ser ingênua. Fomentam a possibilidade de co-existência entre parlamentos e cortes constitucionais, sem a necessidade de escolher entre um e outro de modo excludente. Não se posicionam, necessariamente, sobre o modelo de melhor e de pior." (MENDES, 2008, p. 168).

LEVY, Leonard W.; PHILIPS, Harlan B. The Roberts case: source of the "separate but equal" doctrine. *The American Historical Review*, v. 56, n. 3, p. 510-518, 1951.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel, 1979.

MENDES, Conrado Hübner. *Direitos Fundamentais, separação de poderes e deliberação* (Tese de Doutorado). São Paulo: 2008.

RAMOS, Elival da Silva. Controle jurisdicional de políticas públicas: a efetivação dos direitos sociais à luz da Constituição brasileira de 1988. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 102, p. 327-356, jan./dez. 2007.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 8. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.

SILVA, Virgílio Afonso da. *A constitucionalização do direito*. Os direitos fundamentais nas relações entre particulares. São Paulo: Malheiros, 2008.

SUNSTEIN, Cass R. *A Constitution of Many Minds: Why the Founding Document Doesn't Mean What It Meant Before*. Princeton: Princeton University Press, 2009.

SUNSTEIN, Cass R. *Designing democracy: what constitutions do*. New York: Oxford University Press, 2001.

SUNSTEIN, Cass R. e VERMEULE, Adrian. Interpretation and Institutions. In: *Michigan Law Review*, vol. 101, p. 885-951, fev. 2003.

TUSHNET, Mark. *Taking the Constitution Away From the Courts*. Princeton: Princeton University Press, 1999.

WALDRON, Jeremy. *The Core of the Case Against Judicial Review*. **Revista Direito GV**, v. 18, n. 2, 2022. (Tradução de Bruno da Cunha de Oliveira, Daniel Wei Liang Wang e José Garcez Ghirardi).

ZAGREBELSKY, Gustavo; MARCENÒ, Valeria. *Justicia Constitucional*: Historia, principios e interpretaciones. Vol. 1. Puno: Zela Grupo Editorial, 2018.

O PROCESSO ESTRUTURAL NO BRASIL: A URGÊNCIA DA UNIFORMIZAÇÃO PROCEDIMENTAL PARA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Alexandre Muñoz

Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Mestre e doutorando pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Magistrado no Tribunal de Justiça de São Paulo

Ricardo Felício Scaff

Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Mestre e doutorando pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Magistrado no Tribunal de Justiça de São Paulo.

Resumo:

O presente artigo analisa o processo estrutural como ferramenta essencial para a tutela de direitos humanos no Brasil, investigando a necessidade de um marco procedimental específico que confira legitimidade democrática e eficácia a essa modalidade jurisdicional. A partir do método hipotético-dedutivo e revisão bibliográfica exaustiva, demonstra-se que o modelo processual civil tradicional, concebido sob paradigma bipolar e individualista, mostra-se inadequado para enfrentar violações massivas e sistemáticas de direitos fundamentais decorrentes de falhas estruturais em políticas públicas. A tese central sustenta que a consolidação dos processos estruturais no ordenamento jurídico brasileiro exige a construção de um "devido processo legal estrutural", fundamentado em três pilares interdependentes: diálogo institucional interpoderes, participação social qualificada e flexibilidade procedimental adaptativa. Analisa-se o fenômeno do Estado de Coisas Inconstitucional, especialmente a ADPF 347, e suas aplicações setoriais, concluindo pela necessidade urgente de regulamentação normativa e cultural que harmonize a intervenção judicial com os princípios da separação de poderes e da soberania popular.

Palavras-chave: Processo estrutural; Políticas públicas; Diálogo institucional; Devido processo legal.

Introdução

O ordenamento jurídico brasileiro, em sua vertente processual, foi historicamente moldado sob a égide do liberalismo clássico, concebendo o processo como um instrumento destinado a resolver litígios de natureza eminentemente privada, bipolar e intersubjetiva (CASEMIRO, 2022).

Este modelo, caracterizado por uma disputa entre duas partes com interesses antagônicos sobre um bem da vida delimitado, revela-se progressivamente inadequado para enfrentar os desafios impostos pela sociedade contemporânea.

A complexidade crescente das relações sociais, a massificação dos conflitos e, sobretudo, a consagração de um vasto rol de direitos fundamentais pela Constituição de 1988, demandam uma resposta jurisdicional que transcenda a lógica individualista.

A inadequação do paradigma tradicional torna-se particularmente aguda quando o objeto do litígio é a violação massiva, sistemática e persistente de direitos humanos, uma condição frequentemente decorrente de falhas estruturais na formulação ou implementação de políticas públicas ou na própria organização de instituições estatais.

É neste cenário de descompasso entre a natureza dos problemas e as ferramentas processuais disponíveis que emerge o processo estrutural, uma inovadora modalidade de tutela jurisdicional que, no entanto, opera em um vácuo normativo, gerando incertezas e debates sobre sua legitimidade e eficácia.

O presente estudo analítico debruça-se sobre o processo estrutural como uma ferramenta de vanguarda para a tutela de direitos humanos no Brasil, investigando a imperiosa necessidade de um marco procedimental específico que lhe confira segurança jurídica, previsibilidade e, fundamentalmente, legitimidade democrática.

A tese central a ser defendida é que a consolidação e a eficácia dos processos estruturais no ordenamento jurídico pátrio não podem depender do improviso judicial ou da aplicação analógica e forçada de institutos pensados para outra realidade.

Pelo contrário, sua viabilidade está condicionada à construção de um "devido processo legal estrutural" (DIAS e IOCOHAMA, 2024), um modelo procedimental cujos pilares são a flexibilidade adaptativa, o diálogo institucional interpoderes e a participação social qualificada. Este novo paradigma processual visa superar a estéril dicotomia entre um ativismo judicial solipsista e uma deferência paralisante para com os demais Poderes, propondo um caminho intermediário no qual o Judiciário atua como catalisador de transformações sociais, sem usurpar as competências constitucionais do Executivo e do Legislativo.

Para desenvolver esta tese, a pesquisa emprega o método hipotético-

dedutivo, com base em uma revisão bibliográfica e documental exaustiva, que abrange teses de doutorado, dissertações de mestrado e artigos científicos publicados em periódicos jurídicos de renome, bem como a análise de decisões judiciais paradigmáticas (JURÍDICO, 2023).

O relatório está estruturado em três capítulos interligados. O primeiro capítulo delineia os fundamentos teóricos e os contornos conceituais do processo estrutural, traçando sua evolução desde a *structural injunction* norte-americana até sua recepção crítica e ressignificação no Sul Global. O segundo capítulo volta-se para a realidade brasileira, analisando a aplicação da jurisdição estrutural como instrumento de efetivação de direitos humanos, com especial destaque para o fenômeno do "Estado de Coisas Inconstitucional". Por fim, o terceiro capítulo aprofunda a discussão sobre a crise de adequação procedimental, diagnosticando as insuficiências do regramento atual e propondo os pilares para a edificação de um marco normativo adequado, que abarque desde a fase de conhecimento até os complexos desafios da implementação e do monitoramento das decisões estruturais.

Fundamentos teóricos e contornos do Processo Estrutural

A compreensão do processo estrutural exige uma imersão em suas origens, características e nas tensões que sua aplicação gera dentro do desenho constitucional tradicional. Este capítulo se dedica a construir essa base teórica, demonstrando como o instituto evoluiu de uma ferramenta de "comando-e-controle" para um modelo de governança judicial dialógica, e como o debate sobre sua legitimidade está intrinsecamente ligado à necessidade de um procedimento adequado.

Gênese e evolução: da *Structural Injunction* Norte-Americana à recepção crítica no sul global

A gênese do processo estrutural remonta à jurisprudência da Suprema Corte dos Estados Unidos em meados do século XX, notadamente no contexto da luta pelos direitos civis. Casos emblemáticos como *Brown v. Board of Education* marcaram o início de uma nova forma de atuação judicial, na qual o objetivo não era apenas declarar um direito, mas reestruturar instituições públicas inteiras - como sistemas escolares, prisionais e hospitais psiquiátricos - para erradicar práticas sistêmicas de segregação racial e violação de direitos fundamentais (MARQUES, 2022).

Nessa fase inicial, a *structural injunction* caracterizava-se por uma postura judicial marcadamente interventiva e impositiva, em que o magistrado, após constatar a violação, assumia um papel quase administrativo, desenhando detalhadamente o plano de reforma e supervisionando sua implementação de forma rigorosa.

Contudo, essa abordagem de "comando-e-controle" logo atraiu seve-

ras críticas, centradas na acusação de ativismo judicial e na falta de capacidade institucional do Judiciário para gerir políticas públicas complexas (DAMASCENO, 2025).

Foi a partir da recepção e adaptação do instituto em países do Sul Global que o processo estrutural passou por uma profunda ressignificação. Em nações como Colômbia, África do Sul e Índia, a ferramenta foi moldada não apenas para a tutela de direitos civis, mas, primordialmente, para a efetivação de direitos sociais e econômicos, como moradia, saúde e saneamento básico (ALBUQUERQUE, 2020).

Essa transição geográfica foi acompanhada por uma fundamental mudança metodológica. A experiência comparada demonstrou que a complexidade inerente à implementação de políticas sociais não poderia ser enfrentada com um modelo judicial impositivo (*top-down*).

Em resposta à crise de legitimidade e eficácia, o Judiciário nesses países começou a abandonar a postura de "arquiteto" da solução para assumir a de "catalisador do diálogo" (ALMEIDA, 2023).

A trajetória do processo estrutural revela, portanto, uma notável evolução de um instrumento de intervenção direta para uma ferramenta de governança judicial dialógica, na qual a solução para o problema estrutural é construída de forma cooperativa entre os Poderes estatais, órgãos de controle e a sociedade civil organizada.

Características essenciais: a superação do paradigma bipolar

O processo estrutural representa uma ruptura paradigmática com o modelo processual civil tradicional. Suas características essenciais demonstram a sua inadequação às formas e aos ritos pensados para litígios individuais e bipolares.

A primeira e mais marcante característica é a natureza do litígio, que é policêntrico e multipolar. Diferentemente da disputa entre autor e réu, o processo estrutural envolve uma pluralidade de partes e interessados, muitos dos quais sequer são formalmente identificados no início da demanda, representando uma teia complexa de interesses, por vezes convergentes e por vezes conflitantes (SERAFIM, 2023).

O objeto da demanda é igualmente distinto. Ele é complexo, multifacetado e, frequentemente, indeterminável em sua completude no momento da propositura da ação (ZAPPIA, 2020). A finalidade não é a reparação de um dano passado, mas a reorganização prospectiva de uma estrutura pública ou privada disfuncional, cuja operação cotidiana gera, fomenta ou permite a violação sistemática de direitos (NUNES, 2023). Isso transforma a natureza da decisão judicial, que deixa de ser meramente declaratória ou condenatória para se tornar conformatória e executiva, estabelecendo um plano de ação a ser implementado em fases e sujeito a revisões.

Essa nova realidade impõe uma redefinição do papel do juiz. Ele deixa de ser um espectador passivo do debate entre as partes para se tornar um gestor processual ativo, responsável por organizar o procedimento, identificar os atores relevantes, garantir a produção de provas complexas e, crucialmente, atuar como um facilitador do diálogo entre todos os envolvidos (BOCHENEK, 2022).

A fase de execução, por sua vez, abandona a lógica do cumprimento forçado de uma obrigação específica e se converte em um processo contínuo de implementação negociada e monitoramento, no qual a decisão inicial pode ser adaptada e refinada ao longo do tempo para garantir sua efetividade.

A visualização dessas diferenças evidencia a magnitude da ruptura. Tentar conduzir um processo estrutural com as ferramentas do modelo tradicional é como tentar construir um edifício complexo com as ferramentas de uma pequena marcenaria: os instrumentos são inadequados para a escala e a natureza da tarefa, resultando em ineficácia e riscos estruturais.

Tensões com o desenho constitucional clássico: o debate sobre ativismo judicial, separação de poderes e capacidades institucionais

A aplicação do processo estrutural inevitavelmente tensiona os pilares do constitucionalismo liberal clássico, em especial o princípio da separação de poderes. A principal e mais recorrente crítica é a de que esta modalidade de jurisdição representa uma forma ilegítima de ativismo judicial, na qual magistrados, não eleitos, invadem as esferas de competência do Legislativo e do Executivo para formular e implementar políticas públicas (VITORELLI, 2015).

Essa crítica, conhecida como "objeção contra-majoritária", é frequentemente acompanhada pelo argumento da falta de capacidade institucional do Judiciário, que não possuiria a expertise técnica, os recursos orçamentários nem a estrutura administrativa para gerir reformas complexas (VENTURELLI, 2015).

No entanto, uma análise mais aprofundada revela que o debate sobre "ativismo" nos processos estruturais é, na sua essência, um debate sobre o *modelo procedimental* adotado. O ativismo que se critica - aquele de natureza solipsista, impositiva, em que um juiz tenta, isoladamente, redesenhar uma política pública - é um sintoma da aplicação de uma lógica processual inadequada a um problema complexo. Quando confrontado com uma falha estrutural e desprovido de um procedimento apropriado, o juiz que decide intervir pode ser levado a adotar uma postura que mimetiza a de um administrador, gerando as críticas de usurpação de função.

A resposta a essa tensão não está na inércia judicial, mas na adoção de um procedimento que legitime a intervenção. Teorias como a do "ativismo

judicial dialógico" (VENTURELLI, 2015) e do "constitucionalismo cooperativo" oferecem um caminho alternativo.

Nesses modelos, o Poder Judiciário não atua para substituir os outros Poderes, mas para retirá-los de um estado de inércia inconstitucional e para catalisar um processo deliberativo que conduza à solução do problema. Por isso, o juiz não é o "arquiteto" da solução, mas o "garante do processo deliberativo".

Note-se que a solução é construída pelos próprios atores políticos e sociais, com o Poder Judiciário assegurando que o diálogo ocorra de forma inclusiva, transparente e orientado pela primazia dos direitos fundamentais. A escolha do procedimento, portanto, não é um detalhe técnico, mas o elemento central que redefine o papel do juiz e responde diretamente à crítica de ativismo.

Portanto, a necessidade de um regramento procedimental não é apenas uma questão de eficiência ou segurança jurídica. É o cerne da própria legitimidade democrática da jurisdição estrutural, conferindo o reconhecimento necessário pelos demais atores políticos.

A jurisdição estrutural como instrumento de efetivação dos Direitos Humanos no Brasil

No contexto brasileiro, o processo estrutural não é um mero transplante teórico, mas uma resposta pragmática e necessária às promessas não cumpridas da Constituição de 1988.

Demonstrar-se-á como a jurisdição estrutural tem sido mobilizada para a tutela de direitos humanos, analisando o fenômeno do "Estado de Coisas Inconstitucional" como seu caso paradigmático e mapeando sua aplicação em diversas áreas setoriais.

A judicialização de políticas públicas e a tutela de Direitos Fundamentais

A Constituição Federal de 1988 inaugurou um novo paradigma jurídico no Brasil, consagrando um extenso catálogo de direitos fundamentais, incluindo direitos sociais, econômicos e culturais, e atribuindo ao Poder Judiciário um papel proeminente em sua garantia.

No entanto, a concretização desses direitos frequentemente depende de políticas públicas complexas e da alocação de recursos significativos, áreas de atuação primária dos Poderes Executivo e Legislativo.

A omissão ou a falha sistêmica desses Poderes na implementação de direitos constitucionais criou um vácuo que passou a ser progressivamente ocupado pelo Judiciário, em um fenômeno conhecido como judicialização da política (PEREIRA, 2021).

Nesse cenário, a jurisdição estrutural emerge como a via processual

mais adequada para a concretização do "mínimo existencial" e para a proteção de grupos historicamente vulnerabilizados (SERAFIM, 2023).

Quando a violação de direitos não é um evento isolado, mas o resultado de uma disfunção institucional crônica, uma decisão judicial que se limite a conceder uma reparação individual é manifestamente insuficiente. Torna-se necessário ir à raiz do problema, promovendo a reestruturação da política pública ou da instituição falha.

O processo estrutural, portanto, instrumentaliza o mandamento constitucional de máxima efetividade dos direitos fundamentais, permitindo ao Judiciário superar a inércia dos demais Poderes e induzir reformas necessárias para a garantia da dignidade humana em larga escala.

O "Estado de Coisas Inconstitucional" (ECI) como fenômeno paradigmático: análise da ADPF 347

O mais proeminente e impactante exemplo da aplicação da lógica estrutural no Brasil é o reconhecimento do **"Estado de Coisas Inconstitucional" (ECI)**. Importado da jurisprudência da Corte Constitucional da Colômbia, o ECI é uma ferramenta de diagnóstico utilizada para identificar situações excepcionais de violação massiva, generalizada e persistente de direitos fundamentais, que afeta um número significativo de pessoas e é causada por falhas estruturais e pela inércia coordenada de múltiplas autoridades públicas, tornando ineficazes os remédios judiciais tradicionais (SERAFIM, 2021).

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347 tornou-se o caso paradigmático ao aplicar essa doutrina à crise do sistema carcerário brasileiro (SERAFIM, 2023). Ao julgar a medida cautelar em 2015 e, posteriormente, o mérito em 2023, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu que a superlotação, as condições desumanas, a tortura endêmica e a falência geral do sistema prisional não constituíam violações isoladas, mas um quadro sistêmico de desrespeito à Constituição.

A declaração do ECI na ADPF 347 funcionou como um divisor de águas, legitimando uma intervenção judicial de natureza inequivocamente estrutural. A análise deste caso revela que a declaração de um ECI é mais do que um ato declaratório: é o gatilho que exige a instauração de um processo estrutural.

O problema, como reconhecido pelo STF, não reside em atos individuais de agentes penitenciários ou na situação de um presídio específico, mas na própria arquitetura e governança do sistema de justiça criminal e de execução penal (SERAFIM, 2021).

Consequentemente, a solução não poderia ser outra senão a determinação de que o Poder Executivo, em diálogo com outros órgãos e a sociedade, elabore e implemente um plano nacional para a superação desse quadro.

A ADPF 347, portanto, transformou-se no principal laboratório para o desenvolvimento, ainda que incipiente e assistemático, do processo estrutural na mais alta corte do país.

Aplicações setoriais: abrangência da Tutela Estrutural

Embora o ECI do sistema carcerário seja o caso de maior notoriedade, a lógica do processo estrutural tem se mostrado versátil e aplicável a uma vasta gama de violações de direitos humanos no Brasil.

A diversidade de suas aplicações revela um padrão consistente: o processo estrutural é acionado sempre que há uma falha de *governança* que resulta em violação sistêmica de direitos.

O litígio, em sua essência, não é apenas sobre o direito material em si, mas sobre a incapacidade crônica das estruturas institucionais existentes de proverem aquele direito de forma adequada e universal.

Trata-se, fundamentalmente, de um processo de reforma institucional mediada judicialmente, cujos exemplos de aplicação ocorrem nas mais diversas áreas setoriais.

A tutela estrutural tem sido utilizada para lidar com as consequências de grandes desastres ambientais, como o de Brumadinho, onde a reparação transcende a mera indenização e exige planos complexos de recuperação socioambiental (OLSEN, 2025).

Além disso, é empregada para enfrentar problemas crônicos de desestruturação de órgãos de fiscalização, como no caso da Ação Civil Pública do Carvão em Santa Catarina, que buscou a reorganização da política de fiscalização ambiental do estado (DOMINGOS, 2007).

Em disputas coletivas pela posse da terra, o processo estrutural surge como uma alternativa às tradicionais e muitas vezes violentas ações de reintegração de posse. Em vez de uma decisão binária, busca-se a construção de soluções negociadas, como planos de reassentamento e a implementação de políticas habitacionais que garantam o direito à moradia digna para as comunidades envolvidas (MARÇAL, 2018).

Além disso, a jurisdição estrutural tem se mostrado uma ferramenta vital para a proteção de comunidades indígenas, especialmente em contextos de crise aguda, como a pandemia de COVID-19. A ADPF 709, por exemplo, determinou ao governo federal a elaboração de um plano de barreiras sanitárias e de ações para proteger a saúde e a vida desses povos, reconhecendo sua vulnerabilidade específica e a falha estatal em protegê-los (NASCIMENTO, 2022).

Outrossim, diante da crônica deficiência do Sistema Único de Saúde (SUS), ações estruturais têm sido propostas para buscar a reorganização de serviços, como a alocação de leitos de UTI, a distribuição de medicamentos de alto custo e a implementação de políticas de saúde mental, visando superar falhas de gestão e planejamento que comprometem o direito fundamen-

tal à saúde (VITORELLI, 2023).

Em cada um desses casos, o Judiciário é provocado a atuar não como um mero solucionador de disputas pontuais, mas como um indutor de melhor governança e um garantidor do processo de reforma institucional necessário para a efetivação dos direitos humanos.

A necessidade de um regramento procedimental adequado

Tratar-se-á a seguir das insuficiências do modelo atual e do delineamento dos pilares essenciais para a construção de um "devido processo legal estrutural".

Diagnóstico das insuficiências: limites do Código de Processo Civil

O Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015), embora represente um avanço ao incorporar cláusulas gerais de flexibilização procedimental e valorizar a consensualidade, ainda se mostra fundamentalmente inadequado para a gestão de litígios estruturais. A sua estrutura lógica permanece atrelada ao paradigma bipolar, o que resulta em entraves significativos.

Institutos como a estabilização objetiva da demanda, que fixa os limites da lide após o saneamento, colidem com a natureza dinâmica do processo estrutural, cujo objeto pode e deve ser modificado e adaptado à medida que o problema é mais bem compreendido pelas partes e pelo juízo (ANDRADE, 2024).

Da mesma forma, a concepção tradicional de coisa julgada, pensada para conferir imutabilidade a uma decisão que resolve um conflito passado, torna-se um obstáculo à gestão de uma decisão prospectiva, que precisa ser continuamente monitorada e, por vezes, revista para se adaptar a novas circunstâncias e garantir a efetividade do plano de reforma (LIMA, 2022).

Essa carência de um procedimento claro e previsível resulta em uma perigosa insegurança jurídica.

As partes atuam sem um roteiro definido, as decisões judiciais tornam-se idiossincráticas e dependentes da sensibilidade de cada magistrado, e a falta de uniformização procedimental viola a isonomia e a previsibilidade, elementos essenciais do Estado de Direito (MÉNDEZ, 2020).

A ausência de um regramento específico não é uma mera lacuna técnica. É uma falha que compromete a própria legitimidade da jurisdição estrutural, deixando-a vulnerável a críticas de arbitrariedade e decisionismo.

Pilares para um "Devido Processo Legal Estrutural"

A superação dessas insuficiências passa pela construção teórica e, eventualmente, normativa, de um "devido processo legal estrutural". Este conceito, desenvolvido por juristas como Edilson Vitorelli, propõe um modelo processual que, em vez de importar acriticamente soluções, estrutura-se

a partir das necessidades específicas dos litígios complexos (CREMONEZI, 2024).

Este modelo se fundamenta em três pilares interdependentes e complementares:

1. **Diálogo Institucional:** este é o pilar central da legitimidade. O processo estrutural deve ser um fórum para a construção de pontes e a promoção de um diálogo cooperativo e construtivo entre o Poder Judiciário, o Poder Executivo, o Poder Legislativo, e os órgãos essenciais à função jurisdicional, como o Ministério Público, a Defensoria Pública e a Advocacia Pública (MICELI, 2021).

O objetivo não é a imposição unilateral de uma solução pelo juiz, mas a construção conjunta e negociada de um plano de ação, em um arranjo que respeite as capacidades institucionais e as competências constitucionais de cada ator envolvido (RIBEIRO JR, 2022).

2. **Participação Social: a** legitimidade democrática do processo estrutural não se esgota no diálogo entre instituições estatais. É fundamental que o procedimento seja permeável à participação efetiva dos grupos sociais diretamente afetados pela violação de direitos, bem como de especialistas (*amici curiae*), organizações não governamentais e da sociedade civil em geral (SOUZA, 2025).

Mecanismos como audiências públicas, consultas e a formação de comitês participativos não devem ser vistos como meros atos formais, mas como instâncias deliberativas essenciais.

A participação qualificada não é apenas um requisito de legitimidade, mas uma fonte indispensável de informação, pluralismo e controle social, que enriquece o processo decisório e aumenta as chances de sucesso na implementação da solução (HORIE, 2022).

3. **Flexibilidade Procedimental e Consensualidade**: o terceiro pilar é a superação da rigidez dos ritos processuais tradicionais. O processo estrutural exige um procedimento adaptável, cujo desenho é construído pelo juiz em cooperação com as partes para atender às especificidades do caso concreto (WINCKLER, 2025).

A atipicidade dos meios executivos e a possibilidade de revisão contínua das decisões são características intrínsecas a esse modelo. Dentro dessa lógica flexível, a busca por **soluções consensuais** e acordos estruturais deve ser a via preferencial, sendo a decisão impositiva uma medida subsidiária, a ser utilizada apenas quando o diálogo se mostrar infrutífero (CAMBI, 2023).

A fase de implementação e monitoramento: desafios à efetividade

A fase pós-decisória é, frequentemente, como já ocorre na maioria das ações civis públicas, o grande problema dos processos estruturais. Uma deci-

são bem fundamentada e construída de forma dialógica pode se tornar inócua se não houver um mecanismo eficaz para monitorar sua implementação e garantir sua efetividade ao longo do tempo (OLSEN, 2025).

A ausência de um procedimento de monitoramento estruturado transforma decisões ambiciosas em "sentenças de papel", frustrando a tutela dos direitos e desacreditando a própria jurisdição.

A complexidade da fase de implementação - que envolve múltiplos atores, cronogramas de longo prazo, disputas orçamentárias e a necessidade de adaptação a novas realidades - não pode ser gerenciada com as ferramentas de execução do CPC.

É aqui que a necessidade de um regramento procedimental se torna ainda mais crucial. A segurança jurídica não reside apenas em como se chega à decisão, mas em como se garante, de forma previsível e transparente, que essa seja efetivamente cumprida (MAGALHÃES, 2022).

Experiências de direito comparado oferecem modelos inspiradores. As comissões sociojurídicas de investigação, utilizadas pelo Supremo Tribunal da Índia, são um exemplo notável. Compostas por especialistas e representantes da sociedade civil, essas comissões atuam como órgãos auxiliares do Judiciário, coletando dados, fiscalizando a implementação das medidas e fornecendo ao tribunal informações qualificadas para o monitoramento, mitigando assim a crítica da falta de capacidade técnica judicial (ARAÚJO, 2023).

No Brasil, a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM) tem se debruçado sobre o tema, propondo medidas concretas para conferir maior segurança e eficácia à condução desses processos.

Entre as proposições, destacam-se a necessidade de regulamentação das audiências públicas para garantir sua efetividade deliberativa, a recomendação para a oitiva sistemática de *amici curiae*, e a modificação das Tabelas Processuais Unificadas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para criar uma classe processual específica para as demandas estruturais, permitindo sua correta identificação, gestão e monitoramento estatístico (CERVÁSIO, 2023).

Porém, um regramento procedimental completo deve, obrigatoriamente, incluir um capítulo robusto sobre a governança da fase de implementação, estabelecendo diretrizes claras para a criação de comitês de monitoramento, a periodicidade dos relatórios de cumprimento e os mecanismos de ajuste e revisão do plano de ação.

Conclusão

O processo estrutural se consolidou no cenário jurídico brasileiro como uma ferramenta indispensável e potente para a tutela de direitos humanos fundamentais, especialmente em contextos de falhas sistêmicas e

omissões estatais crônicas. Da reestruturação do sistema carcerário à proteção de comunidades vulneráveis e à reparação de desastres ambientais, a jurisdição estrutural representa a vanguarda do acesso à justiça para os conflitos mais complexos e socialmente relevantes da atualidade.

Contudo, a análise aprofundada de sua teoria e prática revela que sua legitimidade democrática e sua eficácia transformadora estão intrinsecamente condicionadas à superação do atual estado de improviso processual. A condução de litígios de tamanha magnitude não pode permanecer à mercê da criatividade e da discricionariedade de cada magistrado.

A tese central, aqui reafirmada, é que a maturação e a consolidação do processo estrutural no Brasil dependem da construção de um "devido processo legal estrutural".

Este novo paradigma, fundamentado nos pilares interdependentes do diálogo institucional, da participação social qualificada e da flexibilidade procedimental, oferece o caminho para harmonizar a necessária intervenção judicial com os princípios da separação de poderes e da soberania popular. Ao transformar o juiz de um decisor solitário em um gestor de um processo deliberativo e cooperativo, este modelo mitiga os riscos do ativismo judicial e potencializa a capacidade do sistema de justiça de induzir reformas institucionais legítimas e duradouras.

O futuro do processo estrutural no Brasil, portanto, passa menos pela utopia de um código rígido e exaustivo e mais pelo desenvolvimento de uma cultura jurídica de cooperação interinstitucional e pela normatização de diretrizes, protocolos e boas práticas, a exemplo das proposições já em debate na ENFAM.

A evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, particularmente no monitoramento da implementação da decisão de mérito na ADPF 347, será um laboratório crucial e um fator determinante para a modelagem desse novo paradigma processual.

A forma como a Corte conduzirá o diálogo com os demais Poderes e garantirá a participação social na construção e fiscalização do plano de superação do Estado de Coisas Inconstitucional do sistema carcerário poderá estabelecer precedentes valiosos para toda a jurisdição nacional.

Diante do exposto, algumas ações devem ser praticadas pelos principais atores institucionais, especialmente o Conselho Nacional de Justiça e o Poder Legislativo. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) deve avançar na regulamentação de aspectos-chave do procedimento estrutural, por meio de resoluções que estabeleçam diretrizes para a identificação de casos (com a criação de uma classe processual específica), a formatação e condução de audiências públicas, a criação de comitês de monitoramento e o uso de tecnologia para a gestão de dados em litígios complexos. Já o Poder Legislativo deve, ao menos, iniciar um debate qualificado sobre a necessidade de alterações pontuais na legislação processual coletiva, a fim de adaptar institutos

como a coisa julgada e a estabilização da demanda à realidade dos litígios estruturais.

De qualquer forma, somente através de um esforço coordenado de aprimoramento normativo e cultural será possível prover aos jurisdicionados, aos advogados, aos magistrados e à sociedade a segurança, a previsibilidade e, acima de tudo, a eficácia que a complexidade desses litígios exige e que a promessa constitucional de justiça social e dignidade humana demanda.

Referências

ALBUQUERQUE, Felipe B; SERAFIM, Matheus C. G. **A importância da participação pública nos processos estruturais**. Revista de Estudos Institucionais, v. 6, n. 2, p. 643-665, maio/ago. 2020.

ALMEIDA, Alisson Santos de. **O credenciamento público constante da lei nº 14.133/2021 e a regulação discricionária da saúde complementar**. Dissertação (Mestrado em Direito) - UnB, Brasília, 2023.

ANDRADE, Agenor Cássio Nascimento Correia de; GÓES, Gisele Santos Fernandes; SILVA, Sandoval Alves. **A (im)parcialidade do juiz nos processos estruturais ou processos por quesitos**. Revista de Direito Brasileira, v. 38, n. 14, p. 271-293, mai/ago 2024.

ARAÚJO, Alexandra Fuchs de; CARDOSO, Carolina Martins Clemencio Duprat; THOMÉ, Cynthia; KOYAMA, Kenichi; LOPES, Thiago Henrique Telles. **Contexto das Ações Coletivas - Nota Técnica nº 01/2023**. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

BIGONHA, Paulo Guilherme Ribeiro. **Ascensão e queda do código de defesa do consumidor: o esvaziamento do CDC a partir da jurisprudência do STJ**. Dissertação (Mestrado em Direito) - UnB, Brasília, 2024.

BOCHENEK, Antônio César [coordenador]. **Demandas Estruturais e Litígios de Alta Complexidade**. Vários autores: Leonardo Resende Martins ... [et all]. Brasília: Escola Nacional de Formação de Magistrados - ENFAM, 2022.

CAMBI, Eduardo; SANTOS, Apoema. **A aplicação do processo estrutural na solução de conflitos fundiários**. Revista de Processo. v. 343/2023, p. 303-327, Set/2023. DTR\2023\9286.

CASIMIRO, Matheus. **Processos estruturais e diálogo institucional: qual o papel do poder judiciário na transformação de realidades inconstitucionais?** Revista de Estudos Institucionais, v. 8, n. 1, 2022.

CERVÁSIO, Daniel Bucar; CORREIA, Arícia Fernandes. **Processos Estruturais - Litigância Complexa relacionada a Políticas Públicas.** RCD [Internet]. 19º de dezembro de 2023 [citado 4º de setembro de 2025]; 3(1):169.

CREMONEZI, Ana Cristina; VIEIRA, Apoema Carmem Ferreira; SANTOS, Domingos Martins. **Processo estrutural: uma abordagem prospectiva e dialógica em demandas que envolvem a administração pública.** Revista Observatório de La Economía Latinoamerican, v. 22, n. 4, 2024.

DAMASCENO, Ana Maria. **Uma proposta de conformação da coisa julgada ao processo coletivo estrutural.** Tese (Doutorado em Direito) - UFMG, Belo Horizonte, 2025.

DIAS, Bruno S. e IOCOHAMA, Celso H. **O acesso à justiça e os direitos fundamentais em debate**. v. 3. / Bruno Smolarek Dias et al. [Org.]. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2024.

DOMINGOS, Pedro Luiz de Andrade. **Processos Estruturantes no Brasil: Origem, conceito e desenvolvimento.** UFES - Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. Dissertação de Mestrado no Programa de Pós-Graduação Strictu Sensu.

HORIE, Helen Yumi. **Processos estruturais e o direito fundamental à efetividade da tutela jurisdicional.** Revista Brasileira de Direito e Justiça, v. 6, p. 109-121. Jan/Dez 2022. UEPG.

JURÍDICO, Boletim Conteúdo, vol. 1154, (ano XV) ISSN - 1984-0454 / **Boletim Conteúdo Jurídico**, Brasília, DF. 2023. 587.

LIMA, Bruno Roberto de. **Influxos dos litígios estruturais na jurisprudência em tempos de crise: análise neoinstitucionalista das decisões estruturantes no Supremo Tribunal Federal diante dos problemas de concretização do direito fundamental à saúde durante a pandemia covid-19**. UFC - FD. Programa de Pós-Graduação em Direito. Rep. Inst. UFC, Fortaleza, 2022.

MAGALHÃES, Pedro Naves. **A intervenção da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis*.** Tese de doutorado. USP - Faculdade de Direito, São Paulo, 2022.

MARÇAL, Felipe Barreto. **Medidas e processos estruturantes (multifocais): características e compatibilização com o ordenamento processual brasileiro**. BDTD. UERJ - Faculdade de Direito. Programa de Pós-Graduação Strictu Sensu.

MARQUES, Alessandra Garcia. **Processos estruturantes: procedimento e técnicas processuais adequados à solução de problemas estruturais.** Tese (Doutorado em Direito) - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2022.

MÉNDEZ, Juan Castañeda. **Estado de Coisas Inconstitucional.** Instituto de Investigación Iberoamericano Apex Iuris, Agosto/2020.

MICELI, Carolina. **Processo estrutural e o desastre de Brumadinho/MG**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2021.

NASCIMENTO, Renan Teixeira de Mello do. **Objeto do processo e o processo estrutural.** Dissertação (Mestrado em Direito) - UERJ, Rio de Janeiro, 2022.

NUNES, Douglas Schauerhuber. **A crise no sistema carcerário brasileiro: do Estado de Coisas Inconstitucional ao processo estrutural.** Dissertação (Mestrado em Direito) - USP, Ribeirão Preto, 2023.

OLSEN, Ana Caroline; BROOCKE, Bianca Schneider van der. **Litígios estruturais e a proteção dos direitos dos povos indígenas durante a pandemia de Covid-19: contribuições do ICCAL**. Rev. Bras. de Políticas Públicas, v. 11, n. 3: 550, 2025. DOI: 10.5102/rbpp. v11i3.7790.

PEREIRA, Paula de Souza. **O processo estrutural como instrumento adequado para a intervenção judicial nas políticas públicas. Fundamentos e aplicações da participação popular e da consensualidade nos litígios estruturais**. Dissertação (Mestrado em Direito) - UFRJ, Rio de Janeiro, 2021.

RIBEIRO JUNIOR, Waldir Viana. **O processo judicial estrutural e sua eficácia frente à desestruturação da polícia administrativa ambiental.** Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Católica de Santos, Santos, 2022.

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. **Processo estrutural democrático: participação, publicidade e justificação**. Tese (Doutorado em Direito) - UERJ, Rio de Janeiro, 2023.

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. **Processos Estruturais e Direito à Moradia no Sul Global: contribuições da experiência sul-africana e colombiana.** Revista Opinião Jurídica, ano 19, n. 32, p. 148-183, set./dez. 2021.

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; LIMA, Felipe Braga. **Processos estruturais para além da retórica: contribuições indianas para o monitoramento de decisões judiciais.** Revista Direito e Práxis, v. 14, n. 2, p. 1027-1051, 2023.

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; LIMA, George Marmelstein. **Compromisso Significativo: contribuições sul-africanas para os processos estruturais brasileiros**. Revista de Investigações Constitucionais, v. 8, n. 3, Setembro/dezembro 2023. SciELO Brasil.

SOUZA, Robert Augusto; BORGES, Daniel Damásio. **Processos estruturais e legitimidade democrática: análise de conteúdo de medidas cautelares concedidas pelo Supremo Tribunal Federal em três arguições de descumprimento de preceito fundamental.** Rev. Dir. Público [Internet]. 30º de abril de 2025 [citado 4º de setembro de 2025];20(1):201-18.

VENTURELLI, Caroline de Camargo Silva. **Processos estruturais: alternativa prestacional para limitar o ativismo judicial.** Dissertação (Mestrado em Direito) - USP, São Paulo, 2023.

VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo: representação, participação e efetividade da tutela jurisdicional.** Tese (Doutorado em Direito) - UFPr, Curitiba, 2015.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e prática.** Salvador: Editora Juspodivm, 2023.

WINCKLER, Silvana Terezinha; PEREIRA, Reginaldo; PETERNELLI, Camila Regina. **O processo estrutural à luz da teoria estruturante de Friedrich Müller**. Revista da AJURIS, v. 52, n. 158, Junho/2025.

ZAPPIA, Gustavo. **Análise crítica dos processos estruturais na perspectiva da processualidade democrática.** Meritum, v. 15, n. 3, 2020.

JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE E PROCESSOS ESTRUTURAIS: UMA ANÁLISE DAS DEMANDAS POR MEDICAMENTOS DE ALTO CUSTO NO BRASIL

Carlos Henrique Falcão de Lima

Estudante do Programa de Pós-Graduação do Doutorado em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUC/RS. Exerce o cargo de Procurador do Estado do Maranhão

Resumo:

O presente artigo analisa o fenômeno da judicialização da saúde no Brasil, com foco nas demandas por medicamentos de alto custo não incorporados ao Sistema Único de Saúde. Por meio de abordagem empírica, examina-se a evolução quantitativa e os impactos orçamentários desse fenômeno, que registrou aumento de 110,9% no número de ações entre 2020 e 2023, consumindo 32,9% dos gastos estaduais com medicamentos. Analisa-se a resposta do Supremo Tribunal Federal, especialmente o Tema 1234 e as Súmulas Vinculantes 60 e 61, que estabeleceram critérios rigorosos para concessão judicial de fármacos. O estudo explora os processos estruturais como alternativa para enfrentar as falhas sistêmicas do sistema de saúde, destacando o reconhecimento pelo Supremo Tribunal Federal da existência de litígio estrutural no fornecimento de medicamentos. A metodologia combina revisão bibliográfica, análise de dados empíricos e estudo de casos concretos. Conclui-se que a combinação entre critérios jurisprudenciais rigorosos e processos estruturais representa caminho promissor para harmonizar direitos individuais com a sustentabilidade do sistema público de saúde.

Palavras-chave: Judicialização da saúde; Medicamentos de alto custo; Processos estruturais; Supremo Tribunal Federal; Sistema Único de Saúde.

Introdução

A judicialização da saúde no Brasil constitui um dos fenômenos mais complexos e desafiadores do direito público contemporâneo. Apoiada no direito fundamental à saúde, e disposta no artigo 196 da Constituição Federal de 1988 como "direito de todos e dever do Estado", a busca por prestações de saúde pela via judicial tornou-se realidade onipresente, tensionando a sus-

tentabilidade do Sistema Único de Saúde (SUS) e a racionalidade das políticas públicas (SARLET; FIGUEIREDO, 2024).

No cerne dessa problemática encontram-se as demandas por medicamentos de alto custo, fármacos inovadores que, por seu valor elevado e frequente ausência nas listas oficiais do SUS, tensionam a relação entre o direito individual à vida e à saúde e a necessidade coletiva de um sistema sanitário equitativo e universal. Segundo dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o número de novos casos relacionados à saúde pública na primeira instância judicial saltou de 76.836 em 2020 para 162.046 em 2023, representando aumento de 110,9% (CNJ, 2024).

O impacto orçamentário é igualmente alarmante. Em 2023, estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) revelou que as despesas com medicamentos obtidos por via judicial representaram, em média, 32,9% do total de gastos dos estados brasileiros com fármacos (IPEA, 2023). Em 2024, o Ministério da Saúde despendeu R$ 3,2 bilhões para cumprir demandas judiciais por medicamentos, sendo que 70% desse montante concentrou-se em apenas dez medicamentos (MEDICINA S/A, 2024).

Diante desse cenário, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem construído jurisprudência para racionalizar a judicialização, culminando no julgamento do Tema 1234 (RE 1.366.243) e na edição das Súmulas Vinculantes 60 e 61 em 2024. Paralelamente, emerge a teoria dos processos estruturais como ferramenta jurídica inovadora para enfrentar as falhas sistêmicas que alimentam a litigiosidade em saúde.

O presente artigo propõe-se a realizar análise sobre a judicialização de medicamentos de alto custo no Brasil, adotando abordagem empírica e jurídica. O objetivo é consolidar o panorama evolutivo deste fenômeno, examinando suas dimensões estatísticas, os impactos orçamentários e a resposta do Poder Judiciário, com especial atenção às decisões paradigmáticas do STF. De forma complementar, explora-se a emergência dos processos estruturais como solução potencialmente mais adequada para lidar com as disfunções sistêmicas do SUS.

A metodologia adotada combina revisão bibliográfica de doutrina e jurisprudência, análise de dados empíricos recentes sobre judicialização da saúde e exame de casos concretos de processos estruturais. Ao entrelaçar análise de dados empíricos, evolução jurisprudencial e teoria dos processos estruturais, busca-se oferecer compreensão integral do tema, apontando desafios e perspectivas na busca por equilíbrio entre garantia dos direitos individuais e preservação da integridade do SUS.

A judicialização da saúde no Brasil: contexto, evolução e dados empíricos

Evolução histórica do fenômeno

A judicialização da saúde no Brasil não é fenômeno recente, mas sua escala e complexidade intensificaram-se drasticamente nas últimas duas décadas. O percurso histórico remonta a meados da década de 1990, com os pleitos bem-sucedidos para fornecimento de medicamentos para portadores de HIV, que estabeleceram precedente importante (SARLET; FIGUEIREDO, 2024).

Entre os anos 2000 e 2010, a jurisprudência consolidou o reconhecimento da saúde como direito público subjetivo, expandindo o objeto das ações para além dos medicamentos. A partir de 2010, observa-se esforço crescente do Judiciário, especialmente do STF, em estabelecer critérios para modular e racionalizar essas demandas, sobretudo as que envolvem fármacos de alto custo (SARLET; FIGUEIREDO, 2024).

Dimensões quantitativas e distribuição geográfica

A análise de dados empíricos recentes revela a magnitude avassaladora do fenômeno. Segundo o CNJ, o número de novos casos relacionados à saúde pública na primeira instância judicial saltou de 76.836 em 2020 para 162.046 em 2023, aumento de 110,9%. As projeções para 2024 indicavam possibilidade de atingir 685 mil novas ações, acréscimo de 20% em relação ao ano anterior (CNJ, 2024).

A distribuição geográfica do fenômeno é heterogênea. A região Sul do Brasil apresenta a maior taxa de processos por habitante (5,11 por mil), seguida pelo Sudeste (3,12), Centro-Oeste (2,72), Nordeste (1,85) e Norte (0,80) (INAFF, 2024). Essa variação reflete não apenas desigualdades socioeconômicas e de acesso aos serviços de saúde, mas também diferentes capacidades institucionais e cultura de litigância em cada região.

Impactos orçamentários e concentração de gastos

O impacto financeiro da judicialização é profundo e desestabilizador para os orçamentos públicos. Em 2023, o Ipea revelou que as despesas com medicamentos obtidos por via judicial representaram, em média, 32,9% do total de gastos dos estados brasileiros com fármacos. Nos municípios, esse percentual foi de 8,4% (IPEA, 2023).

Em 2024, o Ministério da Saúde despendeu R$ 3,2 bilhões para cumprir demandas judiciais por medicamentos (MEDICINA S/A, 2024). Essa pressão orçamentária é agravada pela concentração dos gastos em número reduzido de produtos de altíssimo custo. Dados recentes indicam que 70% de todo o gasto federal com judicialização nos últimos cinco anos foram

destinados à compra de apenas dez medicamentos, muitos dos quais para atender ações individuais (MEDICINA S/A, 2024).

Estudo do Tribunal de Contas da União (TCU) demonstrou que, em mais de 250 cidades brasileiras, a judicialização consumiu entre 30% e 100% da verba destinada à saúde (THE CONVERSATION, 2024). O custo de um único tratamento pode chegar a milhões de reais por paciente, consumindo recursos que poderiam financiar programas de saúde de amplo alcance.

Consequências sistêmicas

O resultado é ciclo perverso: a judicialização drena recursos, dificulta o planejamento da assistência farmacêutica e pode levar à escassez de medicamentos já padronizados, gerando novas demandas judiciais e comprometendo a equidade do sistema (BRUSTOLIN; DONISETE; CALDERÓN-VALENCIA, 2021). A taxa de sucesso notavelmente alta para os demandantes, em parte porque muitas ações visam obter prestações que, em tese, já deveriam ser fornecidas regularmente pelo SUS, evidencia também falhas na gestão e distribuição de medicamentos já incorporados.

Medicamentos de alto custo: desafios e arcabouço regulatório

Para compreender as raízes da judicialização, é fundamental analisar a estrutura das políticas públicas de assistência farmacêutica no SUS. A Política Nacional de Medicamentos (PNM), de 1998, e a Política Nacional de Assistência Farmacêutica (PNAF), de 2004, estabeleceram diretrizes para garantir o acesso, promover o uso racional e definir responsabilidades dos entes federativos (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2007).

A organização da assistência farmacêutica se dá em componentes, sendo o Componente Especializado da Assistência Farmacêutica (CEAF) o principal foco de tensão. O CEAF é destinado a garantir acesso a medicamentos de alto custo para tratamento de doenças complexas, crônicas ou raras, cuja dispensação está vinculada ao cumprimento de critérios estabelecidos nos Protocolos Clínicos e Diretrizes Terapêuticas (PCDT) (CODERP, 2024).

A Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS (CONITEC), criada em 2011, desempenha papel central nesse ecossistema. É o órgão responsável por assessorar o Ministério da Saúde na decisão de incorporar, excluir ou alterar novos medicamentos, produtos e procedimentos, com base em evidências científicas de eficácia, segurança e avaliações econômicas de custo-efetividade.

A Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (RENAME) é a lista oficial que orienta a oferta de fármacos no SUS, sendo atualizada e revisada a cada dois anos.

Apesar desse arcabouço bem definido, a assistência farmacêutica en-

frenta desafios crônicos. O subfinanciamento do SUS, a escalada de preços das novas tecnologias, falhas logísticas e a demora no processo de análise e incorporação pela CONITEC criam lacunas no acesso (REVISTAFT, 2024).

É nesse vácuo entre a necessidade do paciente e a oferta do sistema que a judicialização cresce, transformando o Judiciário em via alternativa, porém individualizada e disruptiva, para obtenção de tratamentos. A Súmula Vinculante 61 reconhece essa realidade ao exigir, como requisito para concessão judicial, a demonstração de "ilegalidade do ato de não incorporação do medicamento pela Conitec, ausência de pedido de incorporação ou da mora na sua apreciação" (STF, 2024).

O tema 1234 do STF e as Súmulas Vinculantes 60 e 61

Evolução jurisprudencial e marcos fundamentais

Diante da crescente pressão sobre o SUS, o Supremo Tribunal Federal assumiu papel protagonista na tentativa de racionalizar a judicialização da saúde. Por meio de série de julgamentos em sede de Repercussão Geral, a Corte buscou estabelecer parâmetros mais claros e restritivos para concessão judicial de medicamentos, especialmente os de alto custo e não padronizados.

A decisão na Suspensão de Tutela Antecipada (STA) 175, em 2010, já sistematizava a responsabilidade solidária dos entes federativos. Posteriormente, o Tema 500 (RE 657.718) estabeleceu a regra geral de que o Estado não pode ser obrigado a fornecer medicamentos sem registro na ANVISA, admitindo exceções estritíssimas, como em caso de mora irrazoável da agência (STF, 2021).

O Tema 6 (RE 566.471) foi divisor de águas ao fixar requisitos cumulativos para concessão judicial de medicamentos registrados na ANVISA, mas não incorporados ao SUS. O autor da ação passou a ter o ônus de comprovar: (a) negativa de fornecimento na via administrativa; (b) incapacidade financeira de arcar com o custo; (c) inexistência de substituto terapêutico incorporado no SUS; e (d) comprovação da eficácia e segurança do fármaco à luz da Medicina Baseada em Evidências (SARLET; FIGUEIREDO, 2024).

O Tema 1234 e a governança judicial colaborativa

Essa linha de raciocínio foi aprofundada e consolidada com o julgamento do Tema 1234 (RE 1.366.243), que resultou na edição das Súmulas Vinculantes 60 e 61 em 2024. A Súmula Vinculante 61 reafirmou os critérios do Tema 6, tornando sua observância obrigatória por todo o Judiciário (SCHULZE, 2024).

A Súmula Vinculante 60 representou inovação ao determinar que a judicialização deve observar os termos de acordos interfederativos homolo-

gados pelo STF, estabelecendo governança judicial colaborativa. Segundo a súmula: "O pedido e a análise administrativos de fármacos na rede pública de saúde, a judicialização do caso, bem ainda seus desdobramentos (administrativos e jurisdicionais), devem observar os termos dos 3 (três) acordos interfederativos (e seus fluxos) homologados pelo Supremo Tribunal Federal, em governança judicial colaborativa, no tema 1.234 da sistemática da repercussão geral" (STF, 2024).

Definição de competências e responsabilidades financeiras

O Tema 1234 trouxe mudança paradigmática ao definir a competência jurisdicional e a responsabilidade financeira com base no custo anual do tratamento. Para medicamentos não incorporados, demandas cujo custo anual seja igual ou superior a 210 salários-mínimos passaram a ser de competência da Justiça Federal, com custeio integral pela União. Para custos entre 7 e 210 salários-mínimos, a competência permanece na Justiça Estadual, mas a União deve ressarcir 65% do valor (ou 80% para oncológicos, em certas condições) (SARLET; FIGUEIREDO, 2024).

Essa decisão buscou alinhar a responsabilidade processual à capacidade financeira e administrativa de cada ente, aliviando a carga sobre estados e municípios e centralizando na União as demandas de maior impacto.

O ônus da prova e a medicina baseada em evidências

O Tema 1234 reforçou o ônus probatório do autor, exigindo demonstração da necessidade e eficácia do tratamento. Conforme estabelecido na Súmula Vinculante 60: *"Tratando-se de medicamento não incorporado, é do autor da ação o ônus de demonstrar, com fundamento na Medicina Baseada em Evidências, a segurança e a eficácia do fármaco, bem como a inexistência de substituto terapêutico incorporado pelo SUS"* (SCHULZE, 2024).

A Súmula Vinculante 61 especifica que a comprovação deve ser *"à luz da medicina baseada em evidências, da eficácia, acurácia, efetividade e segurança do fármaco, necessariamente respaldadas por evidências científicas de alto nível, ou seja, unicamente ensaios clínicos randomizados e revisões sistemáticas ou meta-análises"* (SCHULZE, 2024).

Reclamação constitucional e vinculação obrigatória

A natureza vinculante das súmulas tem consequências processuais importantes. A negativa de cumprimento das Súmulas Vinculantes enseja ajuizamento de Reclamação Constitucional diretamente ao STF, nos termos do artigo 102, inciso I, alínea "l", da Constituição Federal, para preservar e manter a autoridade da decisão nos Temas 6 e 1234, e também no artigo 103-A, § 3º, da Constituição (SCHULZE, 2024).

O STF, com essas decisões, sinalizou caminho intermediário: não nega o direito à saúde, mas o condiciona a critérios técnicos e processuais rigorosos, buscando proteger a integridade das políticas públicas e o papel da CONITEC (SARLET; FIGUEIREDO, 2024).

Processos estruturais como solução para litígios em saúde

Conceito e características dos processos estruturais

Enquanto as decisões do STF em repercussão geral visam padronizar o julgamento de demandas individuais, outra abordagem jurídica ganha força para tratar das causas-raiz da judicialização: os processos estruturais. Diferentemente do processo civil tradicional, que é bipolar (autor versus réu) e busca solução binária (procedente ou improcedente), o processo estrutural é concebido para resolver litígios complexos, policêntricos e que envolvem falhas sistêmicas em instituições públicas ou privadas (DIDIER; ZANETI; OLIVEIRA, 2017).

Um litígio é considerado estrutural quando o problema não pode ser resolvido por simples ordem judicial de fazer ou não fazer, mas exige reorganização da própria estrutura institucional que gera o dano. Suas características marcantes são: (a) multiplicidade de atores envolvidos; (b) necessidade de diagnóstico aprofundado do problema; (c) construção de soluções dialogadas e prospectivas (voltadas para o futuro); e (d) monitoramento contínuo da implementação das medidas (PUGA, 2014).

Pressupostos e fundamentos dos processos estruturais

Os processos estruturais possuem pressupostos específicos que os diferenciam dos litígios tradicionais. A policentria é nota característica desse tipo de lide, evidenciando os diversos atores processuais em igual patamar de protagonismo. Os sujeitos processuais precisarão, em igual medida, levar em conta os interesses que não estão diretamente representados no processo (ARENHART; JOBIM, 2017).

Em conflitos do tipo estrutural é salutar a maior promoção da participação, que pode dar-se por instrumentos diversos, como consultas, audiências públicas, admissão (ou solicitação oficiosa) de amici curiae, entre outros. A participação potenciada de todo o plexo de interesses é fundamental não apenas para legitimação das decisões, mas, sobretudo, para que se atinja solução ótima para equacionamento do conflito (ARENHART; JOBIM, 2017).

O processo estrutural pressupõe a geração de decisões prospectivas, isto é, que não mirem apenas fatos passados, mas que se voltem preponderantemente para o futuro. O provimento judicial se orienta para o futuro, inclusive porque a própria reparação do dano pode não ser viável ou possível por meio de comando estanque (ARENHART; JOBIM, 2017).

Fundamentos principiológicos

Existe um rol de princípios que compõem a fundação dos processos estruturais: o princípio democrático; o contraditório; a máxima amplitude da tutela jurisdicional coletiva; a harmonização dos valores em jogo; respeito e proteção da dignidade da pessoa humana; a atipicidade dos meios executivos, entre outros (ÁVILA, 2016).

A complexidade de tais causas exige que o processo seja ditado por ampla participação dos sujeitos processuais. A legitimidade do provimento jurisdicional só é alcançada quando se oportuniza a mais ampla participação e o reconhecimento dos atores que devem, necessariamente, ser ouvidos (ARENHART; JOBIM, 2017).

Aplicação prática na área da saúde

A aplicação dos processos estruturais na saúde é particularmente promissora. Problemas como filas de espera para cirurgias, desabastecimento crônico de medicamentos ou falta de leitos de UTI não são meras somas de violações individuais, mas sintomas de disfunção organizacional (OLIVEIRA, 2023).

Um exemplo simbólico é a Ação Civil Pública nº 0002012-48.2006.4.05.8100, que tratou das longas filas para cirurgias ortopédicas no Estado do Ceará. A sentença não se limitou a ordenar a realização de cirurgia específica, mas estabeleceu plano de ação escalonado, com metas temporais para que os entes públicos, em conjunto, reduzissem a fila de espera. A decisão estipulou: (a) 12 meses para redução da fila consolidada em 20%; (b) 24 meses para redução de 40%; (c) 30 meses para redução de 50%; (d) 36 meses para redução de 90%; e (e) que em 36 meses o prazo máximo de espera na fila para cirurgia ortopédica de alta complexidade deveria corresponder a três meses (OLIVEIRA, 2023).

Reconhecimento pelo STF de Litígio Estrutural

O próprio STF, no âmbito do Tema 1234, reconheceu a existência de "litígio estrutural" no fornecimento judicial de medicamentos, ao acolher manifestação da Procuradoria-Geral da República (PGR). Em janeiro de 2023, o Procurador-Geral da República manifestou-se pela legitimidade da União em figurar no polo passivo nas demandas que tratam sobre fornecimento de medicamentos registrados na ANVISA, mas não padronizados pelo SUS. Contudo, ressaltando os problemas de acesso à saúde e à Justiça no país, propôs o reconhecimento do caráter estrutural do problema, a fim de que diversas instituições do Estado e da sociedade sejam chamadas a apresentar soluções para melhorar a eficiência do fornecimento de medicamentos (PGR, 2023).

O Ministro Gilmar Mendes reconheceu a existência de litígio estrutural sobre o fornecimento judicial de medicamentos no Brasil e determinou a suspensão nacional dos processos, em grau de recurso especial ou extraordinário, que tratam da participação da União em litígios sobre fornecimento de medicamentos ainda não incluídos no SUS (PGR, 2023).

Diferenças entre demandas individuais e estruturais

O que diferencia o processo estrutural do individual é exatamente a criatividade, a busca por soluções não binárias, como ter ou não ter o direito. Buscou-se, levando-se em conta todas as limitações postas, contemplar os direitos e limitações materiais de cada litigante, estruturando-se plano escalonado para que, como ao entabular acordo, beneficiará inúmeros pacientes, o que não ocorreria em demanda individual, incapaz de cumprir esse mister (OLIVEIRA, 2023).

O juiz atua menos como adjudicador e mais como gestor processual, fomentando a participação de todos os interessados por meio de audiências públicas, amici curiae e negociações. O processo estrutural, portanto, emerge como via processual adequada para que o Judiciário, em vez de substituir o administrador público, atue como indutor de reformas, promovendo o diálogo interinstitucional e a construção de políticas públicas mais eficientes e resilientes, capazes de reduzir a própria necessidade de judicialização (FISS, 2017).

Conclusão

A judicialização do acesso a medicamentos de alto custo no Brasil é reflexo das tensões inerentes a um sistema de saúde universal que opera em contexto de recursos finitos e rápidas inovações tecnológicas. A análise empírica demonstra crescimento exponencial da litigiosidade e impacto orçamentário que ameaça a sustentabilidade e a equidade do SUS.

Os dados são eloquentes: aumento de 110,9% no número de ações entre 2020 e 2023, consumo de 32,9% dos gastos estaduais com medicamentos pela judicialização, e concentração de 70% dos gastos federais em apenas dez medicamentos. Esse cenário evidencia não apenas a magnitude do fenômeno, mas também sua natureza sistêmica e estrutural.

Em resposta, o Supremo Tribunal Federal construiu jurisprudência robusta, culminando no Tema 1234 e nas Súmulas Vinculantes 60 e 61, que buscam impor racionalidade, previsibilidade e rigor técnico às demandas individuais. Ao definir competências, regras de custeio e, crucialmente, ao elevar o ônus probatório do demandante com base na Medicina Baseada em Evidências, a Corte fortalece as instâncias técnicas do SUS, como a CONITEC, e protege o sistema de decisões judiciais isoladas e potencialmente danosas ao coletivo.

A exigência de evidências científicas de alto nível, como ensaios clínicos randomizados e revisões sistemáticas, representa avanço significativo na racionalização da judicialização. A definição de responsabilidades financeiras com base no custo anual do tratamento, centralizando na União as demandas de maior impacto, busca alinhar a capacidade administrativa e financeira de cada ente federativo.

Contudo, a solução para problema sistêmico não pode se esgotar na gestão do fluxo de processos individuais. É nesse ponto que os processos estruturais se revelam como ferramenta jurídica de vanguarda. O reconhecimento de litígio estrutural pelo STF no próprio debate sobre fornecimento de medicamentos sinaliza mudança de paradigma.

Os processos estruturais permitem ao Judiciário ir além da concessão casuística de fármacos e atacar as disfunções organizacionais que geram as falhas de acesso. Ao promover o diálogo, a colaboração e a construção de planos de reforma monitorados, o processo estrutural capacita o Judiciário a ser catalisador de melhorias duradouras nas políticas públicas de saúde.

A experiência da Ação Civil Pública sobre cirurgias ortopédicas no Estado do Ceará demonstra o potencial dessa abordagem. Em vez de ordem judicial estanque, a sentença estabeleceu plano de ação escalonado, com metas temporais e participação de todos os entes públicos, buscando solução sistêmica e sustentável.

O futuro de gestão mais "saudável" da judicialização da saúde no Brasil parece residir na combinação estratégica dessas duas frentes: a aplicação rigorosa dos critérios estabelecidos pelo STF para as demandas individuais e o uso corajoso e criativo dos processos estruturais para corrigir as falhas sistêmicas do SUS.

Em síntese, este artigo demonstrou, com fundamento empírico e análise jurídica aprofundada, que somente através dessa abordagem dual será possível harmonizar o direito fundamental à saúde de cada cidadão com a imperativa necessidade de sistema público, universal, equitativo e sustentável para todos. A governança judicial colaborativa proposta pelo STF no Tema 1234, aliada à perspectiva transformadora dos processos estruturais, aponta para novo modelo de interação entre Judiciário e Administração Pública, no qual o direito à saúde seja efetivado não apenas por decisões individuais, mas por reformas institucionais profundas e duradouras.

Referências

ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). Processos Estruturais. Salvador: JusPodivm, 2017.

ÁVILA, Humberto. Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

BRUSTOLIN, Ana Paula; DONISETE, Luciano; CALDERÓN-VALENCIA, Fe-

lipe. Judicialização do acesso a medicamentos: uma análise a partir do direito comparado. Revista de Direito Sanitário, v. 22, 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Relatório Justiça em Números 2024. Brasília: CNJ, 2024.

DIDIER, Fredie; ZANETI, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandre. Notas sobre as decisões estruturantes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). Processos Estruturais. Salvador: JusPodivm, 2017.

FISS, Owen. As formas de Justiça. In: WATANABE, Kazuo (org.). O Processo Para Solução de Conflitos de Interesse Público. Salvador: JusPodivm, 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Judicialização corresponde a quase 33% dos gastos em medicamentos de estados brasileiros. Brasília: Ipea, 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA (INAFF). Número de judicialização na saúde registra aumento. Brasília: INAFF, 2024.

MEDICINA S/A. Judicialização da saúde consome R$ 1,84 bilhão com dez medicamentos mais caros. São Paulo, 2024.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Política Nacional de Assistência Farmacêutica. Brasília: Ministério da Saúde, 2007.

OLIVEIRA, Moraes. Processo estrutural e acesso à saúde. Consultor Jurídico, São Paulo, 11 out. 2023.

PREFEITURA DE RIBEIRÃO PRETO (CODERP). Componente Especializado da Assistência Farmacêutica (Alto Custo). Ribeirão Preto, 2024.

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA (PGR). STF segue PGR e reconhece existência de litígio estrutural no fornecimento judicial de medicamentos. Brasília: PGR, 13 abr. 2023.

PUGA, Mariela. El litigio estructural. Revista de Teoría del Derecho de la Universidad de Palermo, v. 2, p. 41-82, 2014.

REVISTAFT. Desafios da Assistência Farmacêutica no Sistema Único de Saúde (SUS) sob o olhar da Atenção Primária à Saúde. 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. As Súmulas 60 e 61 do STF e a assim chamada "judicialização da saúde". Consultor Jurídico, São Paulo, 25 out. 2024.

SCHULZE, Clenio Jair. Súmulas vinculantes na judicialização da saúde. Empório do Direito, 21 out. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Recurso Extraordinário 1.366.243 (Tema 1234). Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Recurso Extraordinário 566.471 (Tema 6). Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Recurso Extraordinário 657.718 (Tema 500). Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 2021.

THE CONVERSATION. Judicialização consumiu de 30% a 100% da verba da saúde em mais de 250 cidades brasileiras. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Aumentam os gastos públicos com judicialização da saúde. Brasília: TCU, 2024.

O PROCESSO ESTRUTURAL E OS GRUPOS AFETADOS: VIDAS (MARCADAS) E VOZES (SILENCIADAS)

Vitória Fischer Borges
Mestranda em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR)

Emily Cavali da Costa Meira
Advogada formada pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR)

Resumo:

O artigo examina os desafios teóricos e práticos relacionados à participação social em processos coletivo-estruturais, com especial atenção à posição dos grupos afetados por violações massivas e continuadas de direitos. Partindo de metodologia dedutiva e qualitativa, analisa-se o caso da tragédia de Mariana e o processo de repactuação firmado em 2024, bem como experiências correlatas, como a ADPF 828 e decisões estruturais da Corte Constitucional colombiana. A investigação evidencia que litígios estruturais revelam tensões entre participação formal e deliberação qualificada, expondo limites de modelos tecnocráticos de governança e a necessidade de dispositivos institucionais que assegurem envolvimento efetivo das comunidades atingidas. A escuta ativa, a representação adequada e a deliberação plural são pressupostos de legitimidade democrática, imprescindíveis para a construção de soluções estruturantes, dialógicas e sustentáveis. Ao final, conclui-se que a tutela coletivo-estrutural somente cumpre sua função constitucional quando incorpora, de modo não simbólico e fetichista, as vozes historicamente silenciadas, alçando os sujeitos atingidos à condição de protagonistas da reconstrução social.

Palavras-chave: Direito processual; Processos estruturais; Cognição jurisdicional democrática; Participação qualificada; Representação dos interesses do grupo.

Introdução

O trabalho proposto pretendeu observar algumas das dificuldades enfrentadas para aferir e garantir a adequada, eficaz e democrática participação

social em processos coletivo-estruturais. Tais demandas envolvem problemas policêntricos, os incluem na arena democrática de debates e são meios de confecção e efetivação de políticas públicas e/ou medidas constitucionais. Justo por isso é fulcral enforcar no aprofundamento dos estudos sobre a garantia de *vez* e *voz* aos grupos afetados por violações sistemáticas de direitos.

A garantia de participação do grupo, e de forma mais ampla, da sociedade civil, é *indeclinável*. A tutela coletivo-estrutural almeja a realização da cidadania, pois permite que sujeitos marginalizados e subjugados sejam atores-vetores da reforma estrutural. Supõe-se, por consectário, que o envolvimento social está intrinsecamente relacionado à eficácia e qualidade das decisões e provimentos estruturantes.

O ensaio, de natureza teórico-jurídica, guiar-se-á pelos métodos dedutivo e qualitativo de pesquisa, está dividido em duas partes principais. Inicialmente, foram feitas algumas considerações sobre participação e representação, no âmbito dos processos estruturantes. Em seguida, o caso da tragédia de Mariana (e a recente repactuação firmada entre a União, os estados afetados e as mineradoras) foi tomado como objeto de análise. Além dele, foram analisadas a ADPF 828 e a Sentencia T-660/15 da Corte Constitucional da Colômbia (CCC). Ao final, foram traçadas breves conclusões, considerando os levantamentos feitos nos dois itens anteriores.

Vidas (marcadas)

Litígios estruturais (i) afetam muitas pessoas, cujos direitos tenham sido violados e que litigam diretamente (individualmente) ou representadas por organizações; (ii) impactam múltiplas instâncias governamentais[1]; e (iii) envolvem remédios estruturais[2] (Rodríguez-Garavito, 2011). É importante ter em mente que, os direitos coletivo-estruturais são titularizados por agrupamentos, atingidos de formas (qualitativa e quantitativamente) diversas pelo problema policêntrico. Existem, pois, grupos e subgrupos, os quais percebem de formas, usualmente, antagônicas e não unânimes as possíveis soluções.

A resolução destes conflitos, portanto, pressupõe a confecção de regime específico e requer ponderações acerca de questões factuais, institucionais e políticas externas à demanda. O processo e os provimentos também perpassam (ou deveriam) interesses de sujeitos que ainda não foram atingidos. Entendimento em sentido contrário poderá alijar sujeitos já, social e sistematicamente, silenciados; de modo a desnaturar o objetivo democrático da cognição jurisdicional.

Os corpos decisórios têm potencial para promover debates democráti-

1 Tidas como responsáveis pela falha em uma determinada política pública, que contribui para a alegada violação aos direitos do grupo/vítimas.

2 Ordens exaradas pelas cortes, a fim de exigir da Administração ou das agências governamentais a tomada de ações coordenadas para proteger a totalidade do grupo afetado.

cos robustos com inclusão ampla de vozes. Rodríguez-Garavito (2011), por exemplo, aponta como efeitos dos litígios estruturais a (possível e desejável) formação de coalizões para participação da sociedade civil no processo de implementação de ordens/planos de reforma estrutural. Um tal reflexo permitiria a promoção de processos deliberativos e a busca compartilhada por soluções adequadas aos interesses do grupo. Daí porque Matheus Casimiro (2024, p. 1093-1094) sugere que as cortes figurem como fóruns de protestos[3]: espaços em que movimentos sociais e outros atores podem comunicar e defender agendas; a fortalecer a democracia participativa.

Para Godoy (2015, p. 175) a contribuição das cortes para o diálogo coletivo e democrático decorre da posição institucional destas, ou seja, da "[...] competência para receber os reclamos daqueles que se consideram tratados de forma inadequada pelo processo majoritário de discussão e decisão". Justo por isso, acrescenta César Rodríguez-Garavito (2011), o impacto das decisões estruturais é potencialmente maior se a corte adotar uma postura dialógica[4]. Cortes dialógicas, normalmente, proferem novas e diversas decisões durante a fase de monitoramento; aliás, o fazem em decorrência das contribuições com os vários atores processuais (Rodríguez-Garavito, 2011).

Latorre Iglesias (2015, p. 133-134) complementa a noção de cortes dialógicas; defensor do experimentalismo jurídico, o autor sugere que a desregulação (ou flexibilização) conduziria a uma maior participação. A justiça deveria, segundo o autor, criar participação e *mobilização social*; assim, o direito deixaria de ser um *fetiche simbólico* e poderia promover emancipação social. A justiça, além disso, haveria de *evidenciar eficiência*[5] (o que, aliás, desponta como um desafio no âmbito das demandas estruturais, complexas e intrincadas).

O diálogo, além de plural, não há de ignorar vontades e opiniões daqueles que, mesmo afetados pelo problema, não sejam atores processuais

3 Essa ideia também é defendida por César Rodríguez-Garavito (In: Beyond the Courtroom: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in Latin America. Texas Law Review. vol. 89, p. 1669-1697. 2011). Por outro lado, Edilson Vitorelli é um dos autores que discorda de uma tal função/efeito do processo estrutural (In: Fiss, Owen. A origem do processo estrutural: the civil rights injunction. São Paulo: Editora Juspodivm, 2025). Para Vitorelli, o processo estrutural há de ter (e tem) vocação prática.

4 O que seria possível por meio de (i) decisões de conteúdo e caráter amplo, aberto, com metas flexíveis; e (ii) processos de acompanhamento (*follow up*) com ampla participação.

5 Segundo o próprio autor, eficiência poderia ser compreendida como racionalização e otimização dos recursos empregados pelo Estado na via judicial. Para pensar eficiência e proporcionalidade é também interessante analisar as contribuições de Remo Caponi (In: O princípio da proporcionalidade na justiça civil: primeiras notas sistemáticas. Revistas de Processo. Vol. 192, p. 397-415, 2011). Para Caponi, a eficiência de um processo demanda o emprego proporcional dos recursos disponíveis (aqui também incluída a capacidade de aplicação/usufruto), considerando o escopo da justa composição da controvérsia em prazo razoável e tendo em vista a necessidade de preservar recursos para os demais litígios.

(Vitorelli, 2025, p. 300); a participação social é estratégica[6] e resta um campo em permanente *disputa*. Para Ibañez-Elam *et al.* (2023, p. 16 e p. 20) enquanto valor e princípio fundamental, direito básico e dever, a participação é também *multidimensional*. Uma adequada participação permitiria, pois, a reconfiguração e o redimensionamento do papel do cidadão.

Todavia, o direito à participação dos afetados por problemas complexos não é, necessariamente, o direito à participação direta (pessoal e individual) da parte (Arenhart, 2025). O que se há de garantir é que os interesses dos afetados sejam tutelados e representados. A representação processual, esclarece Arenhart (2025), pressupõe a aferição das condições de que o substituto ou o representante dispõe (tanto para participar, quanto para influir na tomada de decisão, tudo à luz dos interesses dos titulares do direito).

Se de um lado é usualmente impossível que todos os integrantes do grupo afetado estejam (pessoal e individualmente) incluídos na demanda, de outro é fundamental que seus interesses sejam contemplados (o princípio da inafastabilidade da jurisdição assim quer). Justo por isso, a ampliação participativa é consectário lógico e intransponível para a concretização da tutela. Daí que, questões como a apreensão dos interesses dos grupos afetados e os modos pelos quais tais sujeitos podem ser *integrados* às demandas (isto é, *ativa* e *efetivamente* ouvidos) são centrais para que se possa pensar em *processos estruturais democráticos*.

Como medida de democratização do processo, a interlocução entre grupos afetados e órgãos jurisdicionais e administrativos pode ocorrer por meio de audiências públicas[7]. Existem, contudo, limitações[8]. Para Vitorelli (2025, p. 284-285), um dos problemas das audiências públicas é a eventual indefinição do objeto/escopo do ato[9]. Usualmente realizadas "tarde demais", as audiências tendem a se dirigir a públicos com pouca informação[10]; o que compromete a isonomia na expressão dos interesses e amplia o risco de monopolização das pautas (como apontou Latorre Iglesias, 2015).

O conhecimento aprofundado do litígio e da sociedade ali implicada é premissa básica para o bom desenvolvimento de um processo estrutural (Vitorelli, 2025, p. 294). Uma interlocução inadequada e insuficiente entre representante e representado pode, portanto, aprofundar a violação de direitos (ampliar, assim, o abismo entre o processo e a almejada materialização de direitos). Desta forma, o próprio processo participatório em demandas estruturantes pode ser apto a promover assimetrias, favorecer grupos mais organizados, com mais poder e evidência (Latorre Iglesias, 2015, p. 138). Por

6 Segundo Vitorelli (2025, p. 348), "[…] para além da finalidade legitimadora, a participação é instrumentalmente complementar da atividade representativa".

7 Não exclusivamente.

8 Não prestariam, por exemplo, para a definição das posições de sociedades plurais.

9 O que, segundo o autor, diminui o grau de comparecimento dos grupos afetados pela violação de direitos.

10 Tanto acerca dos projetos de reestruturação, quanto técnica.

isso mesmo, Vitorelli afirma que uma tal (inter)relação há de ser viabilizada de *modo metódico* e *racional*; ou seja, de modo a não se permitir a validação única e excludente daquelas posições que primeiro despontam, ou ainda daquelas que parecem mais agradáveis ao legitimado.

No direito brasileiro, o legitimado coletivo por excelência é o Ministério Público (art. 127, *caput,* CRFB/88[11]); entidade que, conforme explica Edilson Vitorelli (2025), ficará a cargo de promover, dirigir encontros e reuniões públicas, assim como visitas *in loco* e organizar os documentos do grupo[12]. Nada obstante, são também legitimados ativos para a proposição de demandas coletivas (art. 5º, Lei nº 7.347/85): a Defensoria Pública; União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; e a associação[13].

Contudo, Arenhart (2025) destaca que sempre que (i) não houver, para uma dada situação, exigência legal expressa que autorize a representação ou a substituição processual, (ii) *se verifique* a necessidade e adequação para a tutela dos interesses dos grupos e, ainda, (iiii) se mostre impossível a participação individual, há de ser invocada a representação adequada (legitimação extraordinária inominada).

Pizzol e Bernardinello (2025, p. 03-05), adicionalmente, apontam que a representatividade adequada é qualidade daquele que representará um dado grupo (parcela da sociedade) na defesa de interesses ou direitos de ordem coletiva (*possibilidade* de defesa eficiente e eficaz). O Projeto de Lei 1.641/2021 é lapidar: a adequação da legitimidade ao caso concreto pressupõe que a *finalidade institucional* da entidade tenha *aderência à situação litigiosa* ou ao *grupo lesado* (art. 7º, §1º)[14]. Em que pese a legitimação coletiva no sistema brasileiro seja *ope legis*, a análise judicial da representatividade adequada não só é possível, como conferiria maior qualidade, justiça, isonomia e efetividade na proteção dos direitos coletivos[15].

---

11 Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

12 Compete, pois, aos órgãos do Ministério Público promover audiências públicas para auxiliar o deslinde dos procedimentos que estiverem sob sua responsabilidade, bem como identificar as demandas sociais que exijam a instauração de um tal procedimento (art.1º, §1º, Resolução nº 82/2012).

13 Desde que concomitantemente: (i) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; e (ii) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

14 O art. 7º, do PL 1.641/21, ainda prevê que a análise da legitimação do autor seja realizada judicialmente e à luz do caso concreto, considerando o grau de proteção adequada ao grupo ou do interesse protegido.

15 Pizzol e Bernardinello (2025) defendem uma tal posição, assim como Sérgio Arenhart (2025). O legislador, contudo, não trata expressamente da representação adequada para

Representatividade, participação e eficiência processual, contudo, despontam em tensão. Como é possível equilibrar a (necessária) ampliação participativa daqueles que tiveram vidas marcadas por violações sistemáticas de direitos e a executoriedade das decisões estruturais? Latorre Iglesias, inclusive, reconhece a dificuldade (o que ele toma como *dívida pendente* do experimentalismo jurídico, 2015, p. 136). Para o autor, as medidas estruturantes por vezes são *barricadas simbólicas* (Latorre Iglesias, 2015, p. 130); não transformam, materialmente, a vida daqueles que estão na origem das violações de direitos.

Vozes (silenciadas)

O caso de Mariana é exemplo emblemático de demanda estruturante, julgada e processada pela jurisdição brasileira; paradigmático, especialmente, na demonstração da insuficiência dos mecanismos tradicionais de representação processual de grupos afetados. O caso completa dez anos em novembro de 2025 e evidencia os limites estruturais da jurisdição brasileira, para lidar com litígios complexos e que envolvem múltiplos grupos e subgrupos impactados (povos indígenas, pescadores, agricultores, comunidades quilombolas, entre outros); as tensões entre participação formal e escuta qualificada; e os desafios para a construção de um regime de reparação dialógico, plural e efetivo.

O modelo inicial de governança, ancorado na Fundação Renova, evidenciou de maneira contundente as fragilidades de estruturas tecnocráticas, centralizadas e carentes de dispositivos democráticos de participação (colocar referência). A ausência de voz efetiva das comunidades impactadas produziu morosidade, aumento de conflitos, judicialização e profundo descrédito institucional. A experiência consolidou empiricamente uma premissa fundamental: não há reparação legítima, sustentável ou eficaz quando os afetados são convertidos em meros destinatários passivos de decisões unilaterais (colocar referência).

A repactuação firmada em 2024 representou um ponto de inflexão. Ao instituir assessoramento técnico independente, processos deliberativos comunitários, consultas qualificadas e mecanismos de controle social, o novo arranjo de governança deslocou o centro decisório, reconfigurando a participação como elemento estruturante e não meramente consultivo. O caso Mariana, assim, não apenas demonstra a falência de modelos verticais de gestão de desastres, mas também evidencia a possibilidade concreta de reorientação institucional rumo a práticas mais democráticas, inclusivas e transparentes.

Em contraste, a ADPF 828 constitui marco paradigmático na tutela do direito fundamental à moradia e na consolidação de uma arquitetura decisó-

demandas coletivas. O que mais se aproxima de uma previsão legal nesse sentido é o art. 138, do CPC.

ria participativa em litígios estruturantes. Por meio da instituição da Comissão de Conflitos Fundiários, o Supremo Tribunal Federal adotou uma lógica de governança colaborativa que, mediante audiências públicas, reuniões técnicas e mesas de diálogo, permitiu a abertura de canais institucionais de interação entre grupos afetados, especialistas e entes públicos. Esse processo assegurou pluralismo de vozes, circulação qualificada de informações e deliberação estruturada sobre alternativas de solução. Em razão do caráter material do direito à moradia e da indeterminação típica dos sujeitos coletivos nele envolvidos, a construção de espaços de participação direta revelou-se condição necessária para conferir legitimidade, racionalidade procedimental e efetividade na formulação de respostas progressivas típicas dos processos estruturantes (colocar referência).

Embora, no âmbito da ADPF 828, tenha sido reconhecida a necessidade de uma participação social mais efetiva em razão da centralidade do direito à moradia, tal premissa não diverge dos direitos que envolvem os grupos atingidos pelos desastres ambientais. Naquele contexto, diversos segmentos sociais perderam não apenas suas residências, mas igualmente suas trajetórias de vida, seus meios de subsistência e seus laços comunitários. A tragédia comprometeu de forma profunda o modo de vida das populações locais, desestruturando práticas econômicas tradicionais e afetando a sustentabilidade regional (colocar referência).

É, contudo, imprescindível garantir a participação qualificada dos grupos afetados em processos decisórios relacionados a desastres socioambientais, sobretudo quando envolvem danos difusos e prolongados. O caso de Mariana é emblemático para demonstrar os limites pragmáticos e as potencialidades da participação social como fundamento da justiça contemporânea. Compreende-se que a controvérsia não se limita à resolução jurídica de um conflito, mas abrange a reconstrução de vidas e de formas de vida, tarefa inviável sem a escuta efetiva daqueles que vivenciaram diretamente a catástrofe.

Os relatos das vítimas indicam reiteradamente ineficiência, negligência, falta de transparência e ausência de sensibilidade institucional ao longo do processo de reparação, evidenciando a fragilidade dos mecanismos tradicionais de enfrentamento de danos dessa magnitude. Esses instrumentos, na prática, revelaram-se insuficientes e inadequados para produzir respostas legítimas e efetivas.(colocar referência)

Ainda, observa-se que a comunidade jurídica internacional tem reiteradamente reconhecido a imprescindibilidade da participação efetiva dos grupos afetados na condução de litígios estruturais. Exemplo emblemático é a Sentencia T-660/15 da Corte Constitucional da Colômbia (CCC), na qual se concluiu que a construção e operação da linha férrea destinada ao transporte de carvão pela empresa Fenoco S.A., acrescida da implantação de uma segunda via férrea sem consulta prévia, acarretava afetação direta

às comunidades negras situadas na área de influência do empreendimento. Constatou-se que o Estado não assegurou o devido processo de consulta nem mecanismos adequados de participação, configurando violação de direitos fundamentais. Diante desse cenário, a Corte reconheceu a necessidade de instaurar p*rocessos formais de consulta e participação* antes da continuidade do projeto, determinando a suspensão das atividades até que tais exigências fossem cumpridas[16].

Nesse contexto, é valioso observar que as medidas procedimentais adotadas na ADPF 828, assim como os casos de *structural injunctions* ambientais na Colômbia, oferecem exemplos relevantes para o delineamento de soluções mais participativas, dialógicas e legitimadoras, capazes de fortalecer a dimensão democrática das decisões e dos acordos firmados. A incorporação das vozes dos grupos afetados deve constituir elemento central na busca por mitigar o sofrimento e possibilitar, ainda que parcialmente, a reconstrução de suas trajetórias, reconhecendo que o trauma vivido jamais será plenamente superado ou esquecido.

A realização de uma reparação integral pressupõe mais do que o diálogo entre o Poder Judiciário e as partes diretamente envolvidas. Exige a formulação de uma política pública abrangente, orientada ao desenvolvimento, à recomposição social e à (re)estabilização das comunidades afetadas. Para tanto, impõe-se a construção de canais amplos e contínuos de comunicação entre o Judiciário, os grupos atingidos e o Estado, em suas diferentes esferas. Trata-se de um litígio de elevada complexidade, que demanda respostas igualmente sofisticadas. É improvável que soluções estritamente indenizatórias sejam suficientes, pois o cenário demanda processos estruturais de reconstrução que requerem acompanhamento institucional permanente e atuação coordenada do Estado.

Considerações finais

O que se pôde concluir, neste breve ensaio, é que a cognição judicial democrática jamais será resguardada enquanto os agentes sociais lesados restarem alienados das discussões intraprocessuais. Voz, cidadania e escuta são sustentáculos da democracia. Logo, se a tutela coletivo-estrutural quer ser expressão da cidadania substancial, representação e participação hão de existir em simbiose.

O debate sobre litígios estruturais, ademais, revela a tensão crítica entre democracia e eficiência. A complexidade desses conflitos impõe a necessidade de cortes dialógicas, atuando como fóruns de deliberação para incluir vozes silenciadas e fortalecer a participação. Contudo, a efetividade dessa in-

16 "[L]a participación, en palabras de la Corte Constitucional, no se reduce a que se desarrollen reuniones informativas, de deliberación o audiencia, sino que, en coordinación con las comunidades garantice su incidencia y asuma la protección de las personas que se verán afectadas por las decisiones que se pretenden tomar" (Sentencia T-660/15).

clusão esbarra em desafios práticos, exigindo a aferição da representatividade adequada do legitimado coletivo e a superação do risco de que a própria participação gere assimetrias.

A não inclusão reproduz e acentua desigualdades históricas, de modo a comprometer a função democrática da jurisdição. A eficácia e legitimidade das decisões dependem da participação social qualificada. A integração de diversos atores e vozes, durante o processo de confecção de soluções para os problemas complexos, é fundamental e fundante.

Referências

ARENHART, Sérgio Cruz. Processo Multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. *In:* ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marcos Félix. OSNA, Gustavo**. Processos estruturais.** 5. Ed., rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Juspodivm, p.1301-1320, 2024.

ARENHART, Sérgio Cruz. **Relendo o princípio da demanda*: a congruência sob o crivo da proporcionalidade processual.*** São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

BRASIL, **Resolução Nº 82, de 29 de Fevereiro De 2012**. Dispõe sobre as audiências públicas no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/ Resolu%C3%A7%C3%A3o-0822.pdf. Acesso em: 29.11.2025.

BRASIL. Presidência da República. **Novo acordo de Mariana é homologado pelo STF**. Brasília, 6 nov. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2024/11/novo-acordo-de-mariana-e-homologado-pelo-stf. Acesso em: 15 nov. 2025

BRASIL. **Projeto de Lei 1.641/2021**. Disciplina a ação civil pública. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: [https://camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2017310]. Acesso em: 20.11.2025.

CALDAS, Graça (Org.). **Vozes e silenciamentos em Mariana: crime ou desastre ambiental?** 2. ed. Campinas, SP: BCCL/UNICAMP, 2018. 352 p. ISBN 978-85-85783-84-6.

CASIMIRO, Matheus. O judiciário como fórum de protestos: por que o simbolismo importa em processos estruturais? *In:* ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marcos Félix. OSNA, Gustavo. **Processos estruturais.** 5. Ed., rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024. p. 1087-1111.

CHAYES, Abram. **The role of the judge in public law litigation**. Harvard Law Review, v. 89, n. 7, p. 1281-1316, 1975-1976.

CORTE CONSTITUCIONAL (Colômbia). **Sentencia T-660/15.** Bogotá, 23 out. 2015. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-660-15.htm. Acesso em: 10 nov. 2025

Roteiro Prático para Realização de Audiências Públicas e Escutas Sociais. 2ª edição. São Paulo, 2024. (versão revista, atualizada e ampliada)

FISS, Owen. **A origem do processo estrutural: The civil rights injunction**. São

Paulo: Editora JusPodivm, 2025 (Tradução de Edilson Vitorelli).

FISS, Owen. To make the constitution a living truth. *In:* ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marcos Félix. OSNA, Gustavo. **Processos estruturais.** 5. Ed., rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024. p. 35-54.

GASTAL, Alexandre. SCHÖNHOFEN, Vivian. **Processo estrutural, ativismo judicial e diálogos institucionais.** Revista de Processo. vol. 353. ano 49. p. 241-268. São Paulo: Ed. RT, julho 2024. Disponível em: http://revistadostribunais.com.br/maf/app/ document?stid=st-rql&marg =DTR-2024-7762. Acesso em: 04.03.2025.

GODOY, Miguel Gualano de; SANTANA, Carolina Ribeiro; OLIVEIRA, Lucas Cravo de. **STF, povos indígenas e Sala de Situação: diálogo ilusório**. v. 12, n. 3, p. 2174-2205, 2021. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/61730. Acesso em: 29 mar. 2025.

GODOY, Miguel Gualano de. **DEVOLVER A CONSTITUIÇÃO AO POVO: crítica à supremacia judicial e diálogos interinstitucionais.** Tese (Doutorado em Direito). Orientador: Profª. Drª. Vera Karam de Chueiri - Universidade Federal do Paraná. Curitiba: 2015.

GOMES NORONHA, Silvia; RODRIGUES DA CUNHA FICHER, Luly; SANTOS FERNANDES GÓES, Gisele. **O direito à moradia adequada e a adpf 828-df: uma análise a partir do processo estrutural.** Revista Eletrônica de Direito Processual, Rio de Janeiro, v. 24, n. 3, 2023. DOI: 10.12957/redp.2023.79583. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/79583. Acesso em: 15 nov. 2025.

IBAÑEZ-ELAM, A., CUMBE-FIGUEROA, A., & VARGAS-CHAVES, I. **Las consultas populares en Colombia: : un mecanismo de participación política en disputa en el sector minero.** Revista Brasileira De Estudos Políticos, 126, 2023.

LATORRE IGLESIAS, Edimer Leonardo. **Litigo estructural y experimentalismo jurídico: análisis sociojurídico a los cambios generados por la Sentencia T-025 en la población desplazada.** Santa Marta: Universidad Sergio Arboleda, 2015.

MACHADO. Gisele Fernandes. **A produção do consenso no interior dos grupos afetos ao processo coletivo estrutural à luz da teoria de John Rawls**. *Revista de Direito do CAPP*. v.1, n.1, p. 143-231, set. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS. **Rompimento da barragem de Fundão, em Mariana: resultados e desafios cinco anos após o desastre.** Portal MPMG, 29 out. 2020. Disponível em: https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/comunicacao/noticias/ rompimento-da-barragem-de- fundao-em-mariana -resultados-e-desafios- cinco-anos-apos- o-desastre.shtml. Acesso em: 10 nov. 2025

PIZZOL, Patricia Miranda. BERNARDINELLO, Bruna Maffei. **A representatividade adequada nas ações coletivas**. Revista de Processo. vol. 360. ano 50. p. 239-270. São Paulo: Ed. RT, fevereiro 2025.

RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro; STRÄTZ, Murilo. **Processos estruturais e diálogos institucionais: por uma dogmática sem dogmas.** Suprema

- Revista de Estudos Constitucionais, Distrito Federal, Brasil, v. 4, n. 2, p. 453-492, 2024. DOI: 10.53798/suprema.2024.v4.n2.a322. Disponível em: https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/322.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, César. **Beyond the Courtroom: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in Latin America.** Texas Law Review. vol. 89, p. 1669-1697. 2011.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, César. RODRÍGUEZ-FRANCO, Diana**. Juicio a la exclusión: El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global.** 1. ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2015.

SAMARCO Mineração S.A. **Repactuação do TTAC - Mariana: versão final assinada** (25 out. 2024). Disponível em: https://www.samarco.com/wp-content/uploads/2024/10/Repactuacao-TTAC-Mariana.pdf. Acesso em: 15. Nov. 2025

SANCHÉZ, Luis Enrique. **Avaliação do impacto ambiental: conceitos e métodos.** 2.ed. São Paulo: Oficina de textos, 2013.

VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos.** Tese (Doutorado em Direito). Orientador: Prof. Dr. Sérgio Cruz Arenhart - Universidade Federal do Paraná. Curitiba: 2019.

VITORELLI, Edilson. **Levando conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças.** Revista de Processo. v. 284/2018, p. 333-369, out./2018.

VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. *In:* ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marcos Félix. OSNA, Gustavo. **Processos estruturais**. 5. Ed., rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024. p.409-451.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural - teoria e prática.** 6.ed. rev., atual., e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2025.

O ATIVISMO JUDICIAL NO ÂMBITO DOS PROCESSOS ESTRUTURAIS SOB A ÓTICA DA EFETIVAÇÃO DE DIREITOS: CONTROVÉRSIAS E CONTRIBUIÇÕES

Fidelis Chaves Rangel

Mestre em Direito pela Universidade Estácio de Sá. Pós-graduado em Direito Processual Civil pelo Complexo de Ensino Renato Saraiva. Bacharel em Direito pela Universidade Estácio de Sá. Membro do Observatório de Cultura Jurídica e Democratização do Processo

Resumo:

O presente trabalho objetiva refletir sobre o ativismo judicial, sob a perspectiva de eventual contribuição para a efetivação de direitos. Após a promulgação da Constituição de 1988, houve um deslocamento das lutas sociais do campo político para o campo jurídico. Em razão de omissões e de inércia do poder público, o Judiciário vem sendo cada vez mais acionado para solucionar demandas relacionadas a políticas públicas, seja por falta de aplicação prática da norma constitucional ou por ineficiência dos projetos implantados. Contudo, apesar de o Poder Judiciário poder fazer muita coisa no âmbito de uma demanda judicial, nem tudo é devido. Questiona-se, a princípio, a existência de limitação para a intervenção judicial em casos relacionados a políticas públicas, ante o risco de violação ao princípio da separação de poderes. Por outro lado, indaga-se se uma postura mais ativa de magistrados na condução de uma lide estrutural poderia corroborar para a efetivação de garantias processuais e materiais das partes envolvidas. Nesse cenário, cabe perquirir até que ponto o denominado ativismo judicial poderia favorecer a efetivação de direitos, especialmente em demandas voltadas para minorias. Para responder a essas indagações, recorre-se às reflexões da doutrina e à análise de dois casos concretos extraídos de matérias enfrentadas em julgamentos do STF que foram objeto de reação legislativa (*backlash*), com projetos de lei em sentido oposto, numa guerra de forças que expõe a fragilidade do próprio processo democrático.

Palavras-chave: Acesso à justiça; Direitos fundamentais; Efetividade; Ativismo judicial; Legitimidade democrática.

Introdução

O ativismo judicial no Brasil é um argumento muito utilizado no meio jurídico e doutrinário para apontar uma posição mais ativa do Poder Judiciário, em detrimento de ações dos outros poderes. Questiona-se, porém, se o ativismo judicial, num contexto de violação de direitos fundamentais, pode contribuir de alguma forma para a efetivação desses direitos, ainda que por meio de uma decisão contramajoritária.

Para tal intento, o presente trabalho busca compreender esse fenômeno com a análise conceitual, histórica e prática, pela ótica de doutrinadores e da jurisprudência, visando tecer breves considerações, sem querer esgotar o tema.

Parte-se da análise do acesso à justiça sob a perspectiva da efetivação de direitos, desde o entendimento proposto no Projeto Florença, por Mário Cappelletti e Bryant Garth, no final da década de 1970, até os dias atuais, com ênfase na experiência de 37 anos de vigência da Constituição Federal de 1988. Tem-se como premissa que o acesso à justiça não está restrito ao mero acesso aos órgãos judiciais, mas na garantia de processo justo e socialmente efetivo.

Diante da imprecisão doutrinária quanto ao conceito de ativismo, importa relacionar os principais entendimentos doutrinários sobre a matéria, bem como a sua origem. Embora as expressões de ativismo judicial e judicialização da política possuam semelhanças, cabe destacar as suas características distintivas.

Considerando as diversas objeções à intervenção do Poder Judiciário em assuntos de políticas públicas, o presente trabalho busca por respostas para as alegações de ilegitimidade democrática do Poder Judiciário e de politização da justiça, refletindo, ainda, sobre as limitações da capacidade institucional do Poder Judiciário. Nada obstante, para a efetivação de direitos, é necessário compreender o fenômeno da democratização do processo. Fenômeno este que vem sendo colocado em prática no âmbito dos julgamentos do Supremo Tribunal Federal sobre os direitos fundamentais da população em geral e de minorias.

Conclui-se o estudo do tema com a análise comparativa da atuação do Poder Legislativo em reação a decisões do Supremo Tribunal Federal, como ocorreu no caso do reconhecimento da união homoafetiva: (ADPF 132 x PL 5.167/2009). Para corroborar com este estudo, utilizou-se da pesquisa bibliográfica, valendo-se do método descritivo-analítico, para apresentar uma razoável reflexão sobre o tema central da pesquisa.

Quanto à temática tratada no presente artigo, é importante consignar que não há intenção nenhuma em fazer uma defesa do ativismo judicial, mas apenas de refletir a conveniência desse posicionamento do Judiciário, diante de omissões e inércias do Legislativo, em especial.

O acesso à justiça sob a perspectiva da efetividade de direitos

A expressão "acesso às cortes de justiça", que data do ano de 1840, foi posteriormente abreviada para "acesso à justiça". Essas expressões consistiam em possibilitar aos cidadãos tão somente o acesso às instituições judiciais. Entendimento esse que vigorou até a década de 1970, nos Estados Unidos da América, conforme destaca Marc Galanter (2015).

Ainda no final dos anos 1970, a concepção de acesso à justiça foi ampliada, sofrendo relevante reformulação com base no Projeto Florença - por Mário Capelletti e Bryant Garth, especificamente em 1978/1979. De acordo com Galanter (2015), a matéria avançou e alcançou patamares semelhantes aos adotados atualmente.

Independentemente das travas e bloqueios para o acesso à justiça, o Projeto Florença inova ao propor uma série de ondas reformadoras que facilitariam a efetivação de direitos, em caso de eventuais violações.

Segundo Galanter, a primeira onda foi iniciada em escritórios de advocacia, ainda em 1965; e consistia na reforma das instituições para o provimento de serviços legais para os pobres. A segunda onda cuidou da ampliação da representatividade dos interesses difusos (consumidores e ambientalistas), também iniciada em escritórios de advocacia de interesse público (nos EUA), nos anos 1970. Já na terceira onda, houve a mudança de foco para as instituições de processamento de disputas em geral, ao invés das instituições de representação legal. Destaque desta última onda para a utilização de alternativas de soluções de conflitos menos formais.

Nessa toada, a concepção inovadora do Projeto Florença chegou ao Brasil, repercutindo em diversas reformas no âmbito processual e constitucional. Cita-se como exemplo o preceito definido no artigo 5º, inciso LXXIV, da Constituição Federal de 1988, que atribui ao Estado o dever de prestar assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos.

Além disso, tal regramento foi corroborado com a instituição da Defensoria Pública em âmbito nacional, como órgão incumbido da orientação jurídica e da defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do artigo 134 (redação original) da Carta Magna, o que possibilitou a garantia de orientação jurídica e acesso aos órgãos competentes para proteção de direitos.

Não se pode olvidar, porém, do relevante dispositivo da Constituição Federal de 1988 que consagrou o princípio da inafastabilidade da apreciação do Poder Judiciário nos casos de lesão ou ameaça de lesão, consoante ao disposto no artigo 5º, inciso XXXV do referido diploma. Nessa perspectiva, o acesso à justiça deixou de ser apenas o acesso às instituições judiciais e passou a ser entendido também como a possibilidade concreta de efetivação de direitos. Ou seja, essa garantia deve incluir uma gama de mecanismos jurídi-

cos que permitam a devida apreciação do direito posto, com o equilíbrio de forças entre as partes, bem como a efetivação de tutelas, observado o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa.

Isso porque, segundo Kazuo Watanabe (2019), não basta ter acesso à justiça, é necessário viabilizar o acesso à ordem jurídica justa. Para o autor, a ética que deve prevalecer em metas e projetos econômicos é a da equidade e a do bem-estar da coletividade, de modo que o direito substancial deve ser ajustado e aplicado com base na realidade social. Desta forma, a elaboração de normas e a estruturação de sistemas judiciários devem estar conectados com a realidade social, política, econômica e cultural para a qual são dirigidas, sob pena de ineficácia ou de proclamação de dispositivos legais para atender metas estatísticas de governo sem efeitos concretos para a pacificação social.

O Brasil, em especial, é constituído de uma realidade díspar, de forma que a organização do Estado e de suas normas jurídicas deve levar em consideração as suas especificidades. Nessa mesma linha de raciocínio, releva destacar o entendimento do saudoso jurista José Carlos Barbosa Moreira (2004) no sentido de que o acesso à justiça deve corresponder ao direito a um processo socialmente efetivo. Assim, o autor esclarece que "*será efetivo o processo que constitua instrumento eficiente para concretização do direito material*" (Moreira, 2004).

Por conseguinte, para aferir a efetividade (social), o processo deve ser capaz de veicular aspirações da sociedade como um todo e permitir aos cidadãos a satisfação de direitos por meio da justiça. Além disso, o processo deve permitir aos membros menos favorecidos da comunidade a persecução judicial de seus interesses. Seja na forma de um processo justo ou de um processo socialmente efetivo, o certo é que, na contemporaneidade, não há como separar a pretensão de acesso à justiça sem a garantia da efetivação de direitos.

Contudo, o presente artigo propõe uma reflexão acerca do que vem sendo denominado como ativismo judicial e do seu reflexo sobre a efetividade de direitos, diante do descumprimento do Poder Público das garantias constitucionais por omissão, seja do Poder Legislativo, na regulamentação de normas infraconstitucionais, seja do Poder Executivo quanto à implementação desses direitos.

O tópico seguinte destina-se especificamente a tratar das nuances do ativismo judicial no Brasil, sem pretender esgotar o tema.

Ativismo judicial: breves considerações

O conceito de ativismo judicial não é unânime entre os doutrinadores, de modo que, neste tópico, serão trabalhados os principais entendimentos sobre o tema, desde a sua origem até a aplicação no cenário brasileiro.

Segundo Luís Roberto Barroso (2012), a concepção de ativismo deriva da análise da atuação dos juízes nos julgamentos na Suprema Corte Norte-americana, inicialmente com base numa postura mais conservadora, em um caso emblemático relacionado à segregação racial (*Dred Scott v. Sanford*, em 1857), seguido de outros nessa mesma linha.

A decisão proferida no referido caso determinou que pessoas de ascendência africana, importadas para o país e mantidas como escravas, ou os seus descendentes, não estavam protegidas pela Constituição dos Estados Unidos e que nunca poderiam se tornar cidadãs daquele país (Jobim, 2024). Essa decisão da Suprema Corte Norte-americana é considerada o resultado de uma interpretação ativista, fulcrada em princípios constitucionais e não propriamente na literalidade do texto constitucional. Destaque-se que o termo "escravidão" sequer era mencionado na carta magna norte-americana.

Contudo, a virada de entendimento ocorreu, por uma corrente mais progressista, no julgamento do caso *Brown v. Board of Education* (Topeka, em 1954), que tratou da segregação racial nas escolas. Nesse caso, a decisão proferida pela Suprema Corte Estadunidense declarou inconstitucional qualquer regra que impusesse a separação de alunos brancos e negros em escolas distintas. Desta decisão seguiram-se outras nas quais a Corte Suprema demonstrou uma postura mais ativa em assuntos relacionados a políticas públicas, importando inegáveis mudanças de comportamento nos demais poderes e na própria sociedade.

Especificamente sobre a origem da expressão em análise, vale citar o entendimento de Rodrigo Tavares, José Ribas Vieira e Vanice Valle (2008) no sentido de que a primeira publicação contendo a expressão "ativismo judicial" foi realizada por Arthur Schlesinger Jr., em 1947, nos EUA, em artigo com o propósito de demonstrar como atuava a Suprema Corte Norte-americana.

Diante da imprecisão acerca da definição de ativismo, os autores (Tavares *et al.*, 2008) destacam o trabalho acadêmico realizado por Keenan Kmiec de sistematização dos diversos conceitos atribuídos ao termo, entre os quais se transcrevem os seguintes:

> (i) aquela prática dedicada a desafiar atos de outros poderes que sejam de constitucionalidade defensável; (ii) a prática envolvendo a estratégia de não aplicação dos precedentes; (iii) a conduta que permite aos juízes legislar "da sala de sessões"; (iv) a prática de o julgador afastar-se dos cânones metodológicos de interpretação; finalmente (v) julgar para fins de alcançar um resultado pré-determinado. (Tavares *et al.*, 2008, p. 7714)

A primeira conceituação apresentada por Keenan Kmiec está diretamente relacionada à crítica quanto à observância do princípio da separação de poderes, considerando que, ao julgar em confronto com atos dos outros

poderes, o Judiciário estaria extrapolando os seus poderes e usurpando a competência dos outros.

Quanto ao segundo conceito, o ativismo estaria relacionado à prática envolvendo a não aplicação de precedentes, o que caracterizaria, à primeira vista, um certo desrespeito (horizontal e vertical) das decisões anteriores, contribuindo para a instabilidade jurisprudencial. Vale destacar, por oportuno, a possibilidade de superação de precedentes de forma fundamentada para aproximar o entendimento jurisprudencial da evolução social. Nesse caso específico, conhecido como *overruling,* não haveria, a rigor, a caracterização de ativismo.

Já o terceiro ponto é o mais conhecido e reflete a atuação do juiz como legislador, em prejuízo das atribuições conferidas ao Poder Legislativo. Nesse caso, a corte ativista estaria ultrapassando os limites do texto normativo para impor a sua própria seleção para a aplicação ao caso *sub judice*. Cabe pontuar que a hipótese de o julgador se afastar dos cânones metodológicos de interpretação é uma prática bastante técnica, mas que também poderia demonstrar uma postura mais ativa. O difícil é verificar, no caso concreto, se o método interpretativo foge ou prejudica a função de dizer o direito para solucionar o conflito.

Por fim, o julgamento para fins de alcançar um resultado pré-determinado é sobremaneira subjetivo e de difícil apuração, como na hipótese anterior, já que, normalmente, não é perceptível no texto do *decisum* as intenções do julgador.

Não obstante o entendimento doutrinário supramencionado, observa-se que, no jargão popular, a expressão ativismo judicial é utilizada de forma pejorativa para demonstrar certa contrariedade de entendimento sobre as decisões do judiciário, sem demonstração de aprofundamento teórico sobre o caso em si.

Nesse sentido, destaca-se a observação de Kermit Roosevelt (*apud* Tavares *et al*., 2008) sobre a questão, no sentido de que "o termo ativismo judicial, como é tipicamente usado, é essencialmente vazio de conteúdo; é simplesmente uma maneira inflamada de registrar a desaprovação frente a uma decisão". Esse raciocínio independe de a corte possuir características liberais ou conservadoras.

Ainda sobre conceituação, releva ressaltar que as expressões judicialização e ativismo judicial são relativamente próximas, embora possuam, de certa forma, características distintas. Contudo, o que não se pode negar é que ambas são responsáveis por aumentar a influência do Poder Judiciário no âmbito estatal.

Para Werneck Vianna (1999), a judicialização da política é o termo usado para representar as transformações constitucionais pós-88, que permitiram maior protagonismo dos tribunais em virtude da ampliação dos instrumentos de proteção judicial.

De fato, a Constituição Federal de 1988 instituiu um significativo leque de direitos fundamentais, na medida em que criou obrigações de fazer para os poderes constituídos. Sucede que a ineficácia ou inércia em atender tais comandos constitucionais pelo Legislativo e/ou Executivo fez com que a população fosse buscar auxílio no Judiciário, que passou a figurar, desde então, como tábua de salvação para a efetividade de seus direitos.

Nessa mesma linha de raciocínio, Luís Roberto Barroso (2012) aponta três causas básicas para a judicialização no Brasil. A primeira diz respeito à redemocratização do país, especialmente após a promulgação da Constituição de 1988. Ocasião em que foi retomado o significado de cidadania e a possibilidade de livre reivindicação de direitos. A segunda causa está relacionada à elaboração de uma constituição abrangente, na qual passa a tratar de matéria antes regulada somente por legislação infraconstitucional. E, por fim, o estabelecimento de controle de constitucionalidade, na forma difusa/incidental e direta, conforme disposto pelo artigo 103 da CRFB.

Além disso, Barroso (2012) também faz a diferenciação entre judicialização e ativismo. Para o autor, a judicialização não decorre propriamente de uma vontade política, mas sim de um fato ou circunstância decorrente do modelo de constituição que se adotou. Em contrapartida, Barroso (2012) destaca que o ativismo representa uma opção por uma interpretação específica e proativa da Constituição, resultando na ampliação de seu significado e aplicação na realização de direitos.

Como exemplo clássico de ativismo no Poder Judiciário, Barroso (2012) indica o caso do reconhecimento do nepotismo nas esferas de poder, inclusive com a consolidação do entendimento por meio de súmula vinculante. Nesse caso, o Supremo Tribunal Federal criou um regramento com base nos princípios da moralidade e impessoalidade, sem que houvesse qualquer dispositivo constitucional ou infraconstitucional nesse sentido. Outro exemplo de ativismo, segundo Barroso, foi o caso da fidelidade partidária, no julgamento que reconheceu que a vaga no Congresso Nacional é do partido político, com base no princípio democrático. Criou-se, assim, mais uma nova hipótese de perda do mandato, para além das expressamente previstas na legislação.

Nesse esteio, a ideia de ativismo judicial pode ser entendida como uma participação mais ampla e intensa do Poder Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, em detrimento do espaço de atuação dos outros poderes. Já a judicialização da política é uma consequência lógica das regras legais e constitucionais.

Posicionamento oposto da Corte seria a autocontenção judicial, na qual o Judiciário procura reduzir sua interferência sobre as ações dos outros poderes, sendo essa a linha de entendimento adotada com mais intensidade no Brasil antes da promulgação da Constituição Federal de 1988.

No entanto, não se pode desconsiderar que, em alguns julgamentos da

atualidade, ainda vigoram a autocontenção judicial, como forma de evitar violação ao princípio da separação de Poderes. A título de exemplo dessa linha de pensamento, vale citar o julgamento do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas nº 0061204-79.2019.8.19.0000 (2022), pela Seção Cível do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, do caso do Canal do Anil. No referido julgado, firmou-se a tese jurídica de que o caso do Canal do Anil envolve a aplicação de política pública de competência do Poder Executivo, de modo que haveria óbice para a intervenção do Poder Judiciário.

Contudo, esse entendimento jurisprudencial não é regra, sendo certo que, recentemente, a matéria foi apreciada pelo Supremo Tribunal Federal (2023), no tema 698 com repercussão geral, segundo o qual "*[a] intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação de poderes*".

Depreende-se desse entendimento jurisprudencial que a intervenção do Judiciário em questão de políticas públicas somente se justifica para garantir a efetividade de direitos fundamentais, sem que isso represente usurpação das funções constitucionais dos outros poderes.

Em que pesem as críticas recebidas por parte da doutrina, resta perquirir se, de alguma maneira, os julgamentos do Poder Judiciário com viés mais ativista podem contribuir para a consolidação de direitos. Nessa toada, os tópicos seguintes destinam-se a refletir sobre essas e outras questões acerca do surgimento do ativismo no Brasil, em decorrência de um contexto histórico de omissões legislativas do Poder Legislativo e inércias do Poder Executivo na consolidação de direitos constitucionais.

Respostas às objeções à intervenção do Poder Judiciário em assuntos de políticas públicas

Ainda que relevantes as indagações acerca do ativismo e da judicialização da política, o fato é que há entendimentos que se opõem a fundamentos contrários, considerando o contexto socioeconômico em que vivemos e as respostas que o Congresso Nacional tem dado às matérias relativas à efetivação de direitos fundamentais e ao acolhimento das pretensões das minorias.

Assim, passam-se a apresentar respostas a tais indagações, com base em fundamentos doutrinários, acerca da ilegitimidade democrática do Judiciário, do risco à politização da justiça e da inevitável limitação da capacidade institucional dos órgãos julgadores.

Não se desconhece que as regras constitucionais são claras quanto às funções precípuas dos Poderes, de elaborar leis (P. Legislativo), executá-las (P. Executivo) e de dizer o direito perante casos concretos (P. Judiciário). Nos dois primeiros, os seus membros são eleitos pelo povo, enquanto os últimos ingressam, em regra, por concurso público. Então, como poderia o

Poder Judiciário, por decisão judicial, alterar ou desconsiderar o entendimento dos agentes eleitos pelo povo?

Sucede que a dinâmica social e política é um pouco mais complexa do que a interpretação objetiva da norma legal, cabendo temperamentos. Pergunta-se, assim, qual seria o reflexo para a população, especialmente as classes mais vulneráveis, se o Judiciário, ao ser acionado, simplesmente utilizasse da autocontenção para evitar o risco de ofensa ao princípio constitucional da separação de poderes? Será que o Poder Legislativo é suficientemente confiável para enfrentar temas polêmicos e para elaborar projetos de leis para alcançar minorias?

Atualmente, é claramente perceptível a crise de representatividade, legitimidade e funcionalidade do Poder Legislativo que, ao fim e ao cabo, vem contribuindo para a expansão do Judiciário na seara da efetivação de direitos relacionados a políticas públicas. Dadas as devidas ressalvas aos parlamentares bem-intencionados, o fato é que, apesar das críticas, o Poder Judiciário ainda conta com uma margem de confiabilidade maior do que o Legislativo. E uma comprovação disso pode ser verificada por meio de pesquisas de opinião sobre a confiabilidade dos Poderes Públicos.

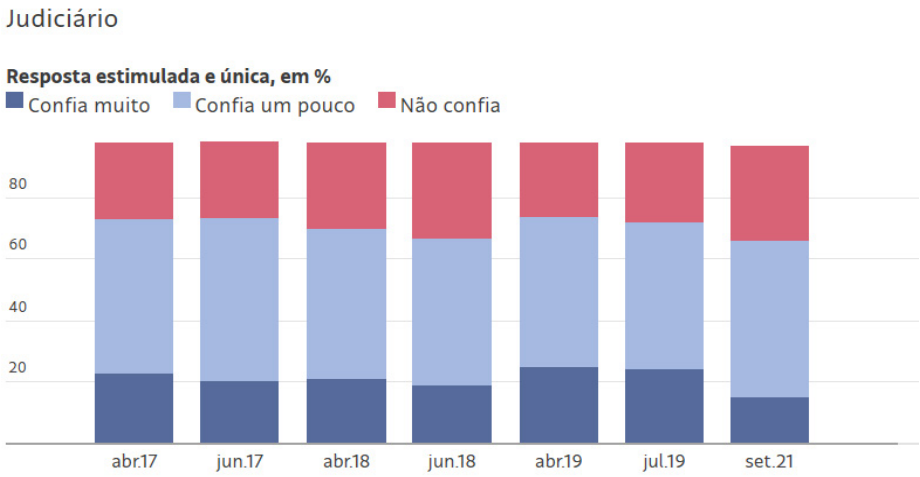
Segundo a pesquisa divulgada com exclusividade pela Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB na Comissão de Legislação Participativa (em 2007), 83% da população não confia na Câmara dos Deputados; 80,7% não confiam no Senado Federal; 54,5%, no governo federal e 50% não confiam no Poder Judiciário[1].

No entanto, pesquisa mais recente, realizada pelo Datafolha, no ano de 2021[2], demonstra que a confiabilidade do Poder Legislativo continua em baixa, principalmente se comparado com o Poder Judiciário, embora o percentual tenha caído para ambos. Os gráficos[3], a seguir, permitem uma melhor comparação da série histórica de abril/2017 a setembro/2021:

1 Informações disponíveis em: https://www.camara.leg.br/noticias/107163-pesquisa-mostra-que-sociedade-nao-confia-nos-tres-poderes/ Acesso em: 04 dez. 2024.

2 Informações disponíveis em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/09/datafolha-cai-confianca-da-populacao-nas-instituicoes-e-nos-tres-poderes.shtml. Acesso em: 05 dez. 2024.

3 Idem.



Fonte: Datafolha

A simples análise desses resultados permite concluir pela necessidade premente de reforma política. Mas isso é questão para outro artigo.

Por outro lado, cabe lembrar que, num Estado democrático de direito, as principais funções da Constituição são: (i) estabelecer as regras do jogo democrático e (ii) proteger valores e direitos fundamentais. E exatamente na função de proteção de valores e direitos fundamentais é que se pode encontrar a legitimidade democrática do Poder Judiciário para decidir, ainda que de forma contramajoritária.

Segundo Barroso (2012), o Direito é política, de modo que é muito difícil os casos levados ao Judiciário não versarem, em maior ou menor grau, sobre questões políticas, que vão desde as regras de conduta condominial ao pedido de vagas em creches municipais. Desta forma, no mundo contemporâneo, não subsiste a crença na ideia liberal-positivista de objetividade plena do ordenamento e de neutralidade absoluta do intérprete. A exemplo do Código Civil (CC/02), do Código de Defesa do Consumidor (CDC) e do atual Código de Processo Civil (CPC), há uma carga principiológica que espelha preceitos constitucionais, de modo a elevar os princípios a fontes primárias do direito.

Nesse item, pergunta-se qual poder está habilitado para produzir a melhor decisão? E a resposta depende, obviamente, da demanda, devendo atentar sempre para os preceitos constitucionais. Não se pode olvidar que o ativismo judicial é um fenômeno perigoso, de forma que deve ser analisado com parcimônia e em situações excepcionalíssimas para garantir a efetivação de direitos fundamentais, sob pena de eterna e indefinida sobreposição indevida de Poderes sobre quaisquer matérias.

Importa consignar que o presente trabalho não se destina a fazer uma defesa do ativismo, mas apenas compreendê-lo como útil para a efetivação de direitos fundamentais, em casos excepcionais de omissões e inércia dos outros Poderes. Como defende Barroso (2012), "o Judiciário quase sempre pode, mas nem sempre deve interferir".

A efetivação de direitos por meio de decisões judiciais: julgamentos do STF

Conforme defende Alexandre de Castro Catharina (2018), a judicialização dos conflitos coletivos corresponde à transferência para o Poder Judiciário das demandas dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada com o objetivo de:

(i) alcançar a eficácia de direitos e garantias constitucionais (indiv. e coletivos); e,
(ii) obter a transformação do direito (de baixo para cima) para alcançar os segmentos sociais excluídos.

Como já destacado, a Constituição de 1988 reconheceu e ampliou o leque de direitos e garantias individuais e coletivas. Esse acontecimento jurídico e histórico repercutiu na organização dos movimentos sociais para a efetivação de direitos. Nesse contexto, Catharina (2018) elenca algumas consequências do movimento gerado pela Carta Magna para a sociedade, como: (i) o deslocamento da ênfase das lutas de classe do campo político para o campo jurídico, passando o debate público a girar em torno da efetivação de direitos; (ii) a diversificação de demandas dos movimentos sociais e reorganização das estratégias das ações coletivas; e (iii) a utilização do princípio da dignidade da pessoa humana como principal argumento em favor do reconhecimento jurídico de minorias e de grupos sociais excluídos.

Nos julgamentos do Supremo Tribunal Federal é que essas mudanças são mais bem percebidas. Isso porque, ao julgarem casos com forte densidade moral e grande repercussão social, relativos à efetivação de direitos humanos e sociais, o STF passou por um redimensionamento institucional. Destaca-se em julgados do STF o aumento da participação da sociedade civil e dos movimentos sociais, o que foi imprescindível para conferir maior grau de legitimidade jurídica e política às decisões judiciais (Catharina, 2018).

Segundo o autor (2018), esse é o fenômeno da democratização do processo judicial, ocorrido especialmente na reorientação do STF que abriu as portas para receber e ouvir os movimentos sociais e a sociedade civil, resultando em relevantes julgamentos em prol da efetivação de direitos constitucionais. Como exemplo, vale relacionar alguns dos principais julgados do STF que espelham esse processo de democratização do processo em demandas de litígios estruturais, a saber: a ADPF 186 (constitucionalidade das co-

tas raciais); ADC 41 (cotas raciais em concurso público); ADI 3239 - titulação dos territórios quilombolas; PET 3388 - território indígena Raposa Serra do Sol; ADPF 132 - reconhecimento da união homoafetiva; e ADPF 291 - expulsão de homossexuais das Forças Armadas. Para alguns doutrinadores, esses julgados podem representar uma conduta ativista do STF, enquanto para outros se trata de uma garantia da efetivação de direitos constitucionais de determinados grupos que, até então, correspondiam à mera expectativa de direitos.

Para fins de análise mais detida, importa destacar um caso emblemático que retrata a dicotomia no tratamento dado às questões que afetam minorias, estando de um lado a decisão do Supremo Tribunal Federal e, de outro, a proposta legislativa do Congresso Nacional sobre a mesma matéria. Trata-se da análise do caso do reconhecimento da união homoafetiva, julgado na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 132/RJ, para reflexão comparativa.

Como amplamente divulgado pela mídia, o reconhecimento jurídico da união homoafetiva não se originou no sistema democrático representativo, mas do resultado do julgamento da ação de descumprimento de preceito constitucional (ADPF nº 132).

Segundo o que relata Alexandre de Castro Catharina (2023), a ação foi proposta pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, em 2008, com o fim de obter a interpretação conforme a Constituição Federal do Estatuto do Servidor Público do Estado do Rio de Janeiro e o artigo 1.723 do Código Civil, no tocante ao reconhecimento da união estável, para que pudesse ser estendido a uniões de pessoas do mesmo sexo.

Após longo debate, o Supremo Tribunal Federal deu parcial provimento à ação para fazer a interpretação do artigo 1.723 do Código Civil em conformidade com a Constituição para reconhecimento da união homoafetiva como família e afastar qualquer interpretação limitativa do citado dispositivo. Vale destacar que o referido julgamento contou com a intervenção de diversos movimentos sociais e da sociedade civil, na qualidade de *amicus curiae*, possibilitando o acompanhamento do processo e a ampliação do debate público com representantes da sociedade.

Contudo, em sentido diametralmente oposto ao supramencionado julgamento, foi proposto na Câmara dos Deputados o Projeto de lei nº 5.167/2009, com a finalidade de proibir a equiparação de relações entre pessoas do mesmo sexo ao casamento e à entidade familiar. Em específico, o projeto propõe a alteração do artigo 1.521 do Código Civil, que trata sobre impedimento de casamento, para incluir o parágrafo único que vedaria a equiparação de nenhuma relação entre pessoas do mesmo sexo ao casamento ou à entidade familiar. A justificativa do projeto está calcada na defesa de valores cristãos da sociedade, de modo que este dispositivo representaria a vontade do povo, apesar de ressalvar que a proposta não possui nenhum

cunho discriminatório.

No entanto, este Projeto de Lei deixou de considerar que o Brasil é, segundo a Constituição de 1988 (artigo 1º), um Estado democrático de direito, com natureza eminentemente laica, de modo que a mistura entre poder e religião nas deliberações legislativas não favorece o sentido da democracia. Ademais, diferentemente do julgamento da ADPF nº 132, a tramitação desse projeto não privilegia a participação social, nem abarca a proteção e/ou efetivação de nenhum direito, a não ser entendimentos estritamente morais.

Questiona-se, porém, o que essa proposta legislativa pode representar para a sociedade, visto que o reconhecimento de união homoafetiva apenas resguarda o direito de quem está se comprometendo a ter uma vida em comum, com todas as consequências daí decorrentes, como sói ocorrer com quaisquer casais héteros. Na realidade, tal reconhecimento não retira o direito de ninguém que esteja fora dessa relação, ressalvada a hipótese de distribuição da herança para a família, em caso de falecimento.

Assim, nesse caso, é patente que a atuação do Poder Judiciário, em especial do STF, favoreceu o reconhecimento do direito das minorias, enquanto a proposta do Poder Legislativo, em análise, demonstra o descompasso com os preceitos constitucionais.

Considerações finais

A democratização do processo decorrente da própria Constituição Federal de 1988 possibilitou que a sociedade buscasse a efetivação de direitos, por meio de demandas judiciais, considerando a inércia e/ou ineficácia dos Poderes Legislativo e Executivo. Com o crescimento dessas demandas em face do Poder Público, o Judiciário vem sofrendo críticas de parte da doutrina especializada por uma conduta mais ativista na condução dessas demandas.

Não se desconsidera que o tema relativo ao ativismo judicial é bastante polêmico e pode envolver extensa discussão acerca de suas consequências e controvérsias para a relação entre os Poderes e para a própria sociedade. Mas há necessidade de refletir sobre o ativismo judicial na perspectiva de concretização de direitos.

Destacou-se, para tanto, o caso do julgamento da ADPF nº 132, no qual o STF reconhece a união homoafetiva como entidade familiar e afasta qualquer interpretação limitativa do art. 1.723 do CC/2002, tema que não avança em discussões nos plenários do Poder Legislativo. Nessa ação, a violação de direitos foi demonstrada, culminando no reconhecimento judicial de direitos. Em resposta a essa decisão, a proposta legislativa da Câmara dos Deputados busca vedar qualquer equiparação desses direitos, defendidos no citado julgamento, o que reforça a importância do tratamento imparcial dessa matéria pelo Judiciário.

Nesse cenário, com todas as ressalvas quanto à adoção do ativismo judicial, não se pode negar que o direito debatido nesse julgamento judicial dificilmente alcançaria resultado favorável fora de uma ação judicial, como sói ocorrer em grandes julgamentos na história do direito.

No entanto, o presente trabalho buscou refletir sobre essa temática e, dentro da perspectiva apresentada, concluiu-se que a condução mais ativa do Poder Judiciário pode contribuir sim para a efetivação de direitos, especialmente em casos relacionados a direitos de pessoas mais vulneráveis.

Referências

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. **Por um processo socialmente efetivo**. *In* Temas de Direito Processual. Oitava Série. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 15.

BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática**. Revista [Syn] Thesis, Rio de Janeiro, v.5, nº1, 2012, p. 23-32. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/7433/5388 Acesso em: 04 dez. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5.167/2009**. Disponível em: https://www.camara.leg.br. Acesso em: 06 dez. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 04 dez. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 132.** Relator: Min. Ayres Britto. Julgamento: 05.05.2011. Publicação: 14.10.2011. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/ . Acesso em: 06 dez. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Recurso Extraordinário nº 684612**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski - Redator do acórdão: Min. Roberto Barroso - Julgamento: 03.07.2023 - Publicação: 07.08.2023. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br Acesso em 05 dez. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas. Processo nº 0061204-79.2019.8.19.0000** - 3ª Ementa. Seção Cível. Relator(a) Des(a). Natacha Nascimento Gomes Tostes Gonçalves De Oliveira. Julgamento: 04/08/2022. Disponível em: http://www4.tjrj.jus.br/ejuris/ConsultarJurisprudencia.aspx. Acessado em 05 dez. 2024.

CATHARINA, Alexandre de Castro. **Movimentos Sociais, sociedade civil e a construção democrática do processo judicial no STF: premissas para um quadro conceitual.** *In* Democracia e Poder Judiciário. Alexandre de Castro Catharina e Anderson Willy Silva de Oliveira (coordenadores). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 11-44.

CATHARINA, Alexandre de Castro. **Movimentos Sociais e a construção dos precedentes judiciais**. 2ed. Curitiba: Juruá, 2023, p. 119-139.

DIDIER JR, F.; ZANETI JR, H.; OLIVEIRA, R. **Notas sobre as decisões estruturantes**. In ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org). Processos

estruturais. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

JOBIM, Marco Félix. **Medidas estruturantes na Jurisdição Constitucional**. Da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal. 4ed. rev. ampl.- Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2024.

TAVARES, Rodrigo de Souza; VIEIRA, José Ribas; VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Ativismo Jurisdicional e o Supremo Tribunal Federal**. *In*: Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI, Brasília - DF, 2008. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/brasilia/15_639.pdf. Acesso em: 04 dez 2024.

VIANNA, Luiz WERNECK; CARVALHO, Maria Alice Rezende de; BURGOS, Marcelo Baumann. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999. Introdução.

WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa: conceito atualizado de acesso à justiça, processo coletivo e outros estudos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2019. Capítulos 1 e 17.

CONCESSÃO DE MEDIDA PROTETIVA DE URGÊNCIA EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E A UTILIZAÇÃO DA TEORIA OU DA LEI DE ALIENAÇÃO PARENTAL (12.318/10) COMO *BACKLASH*: NECESSIDADE DE PROCESSOS ESTRUTURAIS PARA A GARANTIA DOS DIREITOS DAS MULHERES E CRIANÇAS

Cecilia Rodrigues Frutuoso Hildebrand

Mestra em Direito Processual pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Professora. Advogada. Vice-presidente da Associação Brasileira Elas no Processo. Membra da Associação Brasileira das Mulheres de Carreira Jurídica e do Instituto Brasileiro de Direito Processual

Rachel Serodio de Menezes

Mestra em Ciências Jurídicas pela Universidade Autônoma de Lisboa - Portugal, especialista em Direito Civil e Processual Civil pela Fundação Getúlio Vargas, Advogada. Pesquisadora do Núcleo de Estudo das Américas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Resumo:

O presente texto tem como objetivo analisar o uso da Lei de Alienação Parental como instrumento de *backlash* em disputas de guarda envolvendo situações de violência doméstica, especialmente quando há requerimento de medida protetiva de urgência, evidenciando como essa legislação vem sendo apropriada para deslegitimar denúncias feitas por mulheres. Busca-se compreender de que modo a acusação de alienação parental tem sido acionada para inverter a lógica protetiva prevista no ordenamento jurídico e para produzir efeitos adversos sobre mulheres, crianças e adolescentes. Metodologicamente, o estudo baseia-se em revisão bibliográfica interdisciplinar, articulando literatura jurídica, estudos de gênero e pesquisas empíricas sobre violência doméstica e sistema de justiça, além da análise crítica de dispositivos legais relacionados ao tema. Como resultado, denúncias de violência e pedidos de proteção passam a ser interpretados como atos de alienação parental, revelando um paradoxo que fragiliza mulheres e pode culminar na inversão da guarda. Esse quadro evidencia a natureza estrutural da violência

doméstica e reforça a necessidade de respostas estatais que garantam efetivamente os direitos das mulheres, crianças e adolescentes.

Palavras-chave: Processo estrutural; Medidas protetivas de urgência; Lei de alienação parental; Violência doméstica; *Backlash*.

Introdução

O Poder Judiciário Brasileiro enfrenta um problema estrutural relacionado a utilização da lei da alienação parental como contra-ataque *(backlash)* em processos de disputa de guarda de filhos em situações de famílias com ocorrências de violência doméstica, inclusive em casos em que há requerimento de medida protetiva de urgência.

A previsão das medidas protetivas de urgência pela Lei Maria da Penha retira a violência doméstica do âmbito privado e impõe a intervenção estatal para prevenir ou cessar tais atos. Em contrapartida, observa-se que agressores buscam respaldo em respostas legislativas de retrocesso para inibir, punir ou silenciar mulheres que acionam os mecanismos de proteção estatal. As leis da guarda compartilhada obrigatória e da alienação parental, nesse sentido, constituem dispositivos normativos que dão corpo ao *backlash*, traduzindo, na prática, a dificuldade persistente de garantir plena autonomia, credibilidade e proteção às mulheres no âmbito das relações familiares.

O objetivo geral da pesquisa é analisar a possibilidade de utilização do processo estrutural como instrumento de efetivação dos direitos das mulheres e das crianças e adolescentes em litígios familiares marcados pela violência doméstica. A investigação busca compreender de que modo essa técnica processual pode enfrentar padrões estruturais de violação de direitos presentes nas dinâmicas judiciais que envolvem denúncias de violência intrafamiliar.

O método adotado é dedutivo, com pesquisa indireta de natureza bibliográfica e documental, abrangendo legislação, literatura especializada, relatórios institucionais e estudos empíricos sobre sistema de justiça e violência doméstica.

A hipótese inicial sustenta que a tese da alienação parental vem sendo utilizada como mecanismo de reação e retrocesso frente aos avanços promovidos pela Lei Maria da Penha, especialmente no que se refere à concessão e aos efeitos das medidas protetivas de urgência. Essa hipótese considera que a noção de alienação parental, ao ser mobilizada de forma estratégica por agressores em disputas de guarda, produz distorções interpretativas que fragilizam a proteção estatal garantida às mulheres, crianças e adolescentes.

Violência doméstica nas relações familiares e as medidas protetivas de urgência

A violência doméstica afeta grande parte das mulheres brasileiras. Na pesquisa "Visível e Invisível", verificou-se que o "percentual de mulheres que sofreu alguma forma de violência por parceiro íntimo chega a 43%". Nessa mesma pesquisa, no ano de 2025, foi apurado que em 27% dos casos quem testemunha a violência são os filhos (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2025).

As medidas protetivas são instituto de natureza processual e estão previstas na Lei Maria da Penha e têm como objetivo evitar ou fazer cessar agressões à mulher em situação de violência.

Com a Constituição Federal de 1988, no § 8º do art. 226, o Estado assumiu como sua a responsabilidade de coibir a violência no âmbito das relações familiares. As medidas protetivas de urgência são, portanto, a concretização prática dessa previsão e reforçam o que já previam os tratados internacionais ratificados e internalizados, como a CEDAW (Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, ratificada pelo Brasil em 2002) e a Convenção de Belém do Pará.

Para se ter dimensão da importância do instituto, em 2024 foram requeridas 870.206 medidas protetivas (CNJ, 2024) e elas possuem 97% de eficácia de acordo com a pesquisa Raio X do feminicídio elaborada pelo Ministério Público de São Paulo.

Apesar dos números, há muita resistência à aplicação do instituto e em 2025, o Superior Tribunal de Justiça, julgou o tema 1249 como forma de uniformizar a sua interpretação. Sendo assim, fixou-se que as medidas protetivas de urgência têm natureza jurídica de tutela inibitória e que sua vigência não se subordina à existência (atual ou vindoura) de boletim de ocorrência, inquérito policial, processo cível ou criminal. Ainda nesse sentido, eventual reconhecimento de causa de extinção de punibilidade, arquivamento do inquérito policial ou absolvição do acusado não origina, necessariamente, a extinção da medida. Estipulou-se, ainda, que a duração das medidas vincula-se à persistência da situação de risco à mulher, razão pela qual devem ser fixadas por prazo indeterminado e não se submetem a prazo obrigatório de revisão periódica. Eventual revogação deve sempre ser precedida de contraditório e, em caso de extinção da medida, a ofendida deve ser comunicada.

A prevenção e a cessação da violência doméstica podem ocorrer por meio das medidas protetivas de urgência inclusive nos juízos cíveis e de família (Hildebrand, 2024, p. 272). Assim, evidencia-se a possibilidade de as medidas protetivas de urgência da Lei Maria da Penha (11.340/06) e da lei Henry do Borel (14.344/22) serem ferramenta jurídica possível em processos de guarda e convivência.

Todavia, tal proteção às mulheres e seus filhos no âmbito familiar mo-

vimentou o sistema jurídico como se demonstrará no tópico a seguir.

Teoria e Lei da Alienação Parental como *backlash* e falha estrutural

A teoria da alienação parental, como explica Rachel Serodio de Menezes, surgiu em decorrência das pesquisas de Richard Gardner, médico que atuava como assistente técnico de homens separados em processos de disputa de guarda. Em seus pareceres, Gardner afirmava que, em contextos de divórcio, a mãe imputaria falsas memórias ou até mesmo faria uma lavagem cerebral a ponto de doutrinar uma criança para repudiar o pai, gerando um distúrbio na criança ou adolescente. Por pressão dos movimentos feministas, por volta dos anos 2000, Gardner passou a atribuir um gênero neutro para quem fosse alienante/alienador ou alienado. Essa teoria nunca foi comprovada cientificamente. (Menezes, 2025, p. 89-90).

No Brasil, a teoria foi introduzida em Lei em 2010, sem se considerar toda a complexidade e estudos acerca de conflitos parentais nos pós divórcio, nem questionada a própria síndrome, que fora tratada a todo tempo com obviedade e certeza. Não se atentaram à complexidade social que reverberaria a legislação, nem consideraram as violências que a permeariam (Menezes, 2025, p. 94-95). A Lei de Alienação Parental, baseada na teoria da Síndrome de Alienação Parental de Richard Gardner, entrou no ordenamento jurídico de forma apressada e sem debate democrático e demonstrou ser, para muitos, uma resposta conservadora - *backlash*, baseada em estereótipos de gênero para manutenção de opressões da figura do pater poder (Fonteles, p. 23, p. 2019).

O *backlash*, na reflexão de Reva Siegel (2006), é produzido quando avanços normativos passam a ser reinterpretados de forma a restaurar hierarquias tradicionais de poder.

A reação patriarcal não ocorre apenas na política legislativa, mas também nas práticas discursivas e judiciais, que reconfiguram o sentido das normas para preservar estruturas de dominação. Em litígios familiares marcados pela violência doméstica, essa reinterpretação regressiva opera como mecanismo de contenção dos direitos das mulheres, reforçando desigualdades históricas sob o argumento de proteção do vínculo paterno.

Na perspectiva da teoria feminista do Estado, MacKinnon (1989) oferece chave fundamental para compreender esse movimento: o direito, ao mesmo tempo em que promete igualdade, frequentemente reproduz a desigualdade estrutural entre homens e mulheres ao adotar categorias aparentemente neutras que mascaram dinâmicas de poder. A acusação de alienação parental, tal como aplicada nos tribunais brasileiros, expressa precisamente esse mecanismo, pois converte a experiência da violência - estruturalmente dirigida contra mulheres - em suspeita sobre sua conduta, deslocando a atenção do agressor para a mãe. Esse deslocamento, como expõe Rhode (1991),

revela como o sistema jurídico tende a descredibilizar mulheres, sobretudo quando reivindicam proteção contra violências naturalizadas pelo patriarcado.

A análise dialoga com Pimentel e Pandjiarjian (2016), que destacam a centralidade dos marcos internacionais de direitos humanos para o enfrentamento da violência de gênero e para a responsabilização estatal quando a proteção falha. Da mesma forma, Sardenberg (2021) identifica que o *backlash* contemporâneo opera justamente para limitar a efetivação desses direitos, sobretudo quando mulheres ampliam sua participação no espaço público e reivindicam reconhecimento institucional. A utilização distorcida da alienação parental nos processos judiciais brasileiros, portanto, não é um fenômeno isolado, mas expressão de uma reação estruturada contra os avanços no combate à violência doméstica e na afirmação dos direitos das mulheres.

Dessa forma, a denúncia de violência doméstica intrafamiliar e o consequente pedido de medida protetiva de urgência, passam a ser interpretados, no contexto de processos de guarda e convivência familiar, como atos de "alienação parental". Aqui evidencia-se um paradoxo: a mulher busca a proteção do Estado contra a violência vivenciada por si e seus filhos, e essa própria busca serve de argumento descredibilizador na busca da inversão de guarda de seus filhos.

Esses conflitos têm todas as características de um conflito estrutural, sendo certo que a violência doméstica é um problema complexo e estrutural de Estado e evidencia a necessidade de um processo reestruturante de proteção aos melhores interesses das mulheres, além das crianças e adolescentes.

No Brasil, ainda que o país tenha ratificado convenções internacionais como a CEDAW (2002) e a Convenção de Belém do Pará (1994), o sistema de justiça apresenta resistência estrutural ao avanço dos direitos das mulheres, evidenciado, por exemplo, no caso Maria da Penha e nas dificuldades enfrentadas por mulheres mães em disputas judiciais de guarda. O lançamento do *Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero* pelo CNJ em 2021 - posteriormente transformado na Resolução n° 492/2023 - representou um marco importante ao exigir que todo o Judiciário adote essa perspectiva nos julgamentos, em que pese as tímidas aplicações hodiernas. O referido protocolo reconhece o uso recorrente das acusações de alienação parental como argumento processual recorrente de homens agressores que buscam formas de enfraquecer denúncias de violência (CNJ, 2021, p. 96). Em 2022, peritos da ONU também alertaram o Brasil para os riscos da aplicação da "tese", considerando que ela penaliza mães e filhos em contextos de violência. A crítica central reside no fato de que essa abordagem patologizante silencia e penaliza mulheres, contrariando tratados internacionais de proteção aos direitos das mulheres.

As alegações de alienação parental no Brasil estão frequentemente associadas à teoria da "Síndrome da Alienação Parental" (SAP), formulada por

Richard Gardner. Embora a legislação brasileira não utilize o termo "síndrome", a influência dessa teoria persiste nos discursos jurídicos e sociais, mesmo diante de severas críticas de entidades como a Associação Americana de Psiquiatria e a Organização Mundial da Saúde, que não a reconhecem cientificamente. Esse quadro evidencia a urgência de uma abordagem crítica que desnaturalize o uso da SAP como justificativa jurídica, sobretudo em contextos que envolvem denúncias de violência doméstica e disputas pela guarda de filhos (Mendes, 2019; 2022).

A Política Nacional de Cuidados (Lei nº 15.069/2024), que busca enfrentar as assimetrias de gênero associadas ao trabalho do cuidado, promovendo a efetividade do direito ao cuidado para quem, historicamente, tem arcado com essa responsabilidade, especialmente as mulheres.

A persistência das alegações da tese de "alienação parental" e a aplicação pelos juízos das famílias da Lei n.13.218/10, revela a permanência de estruturas patriarcais nos sistemas judiciais. Casos emblemáticos julgados por tribunais brasileiros, como o Tribunal de Justiça de São Paulo, Rio de Janeiro e o Supremo Tribunal Federal, evidenciam um padrão preocupante: mães que denunciam abusos sexuais contra seus filhos e violência doméstica intrafamiliar são frequentemente descredibilizadas e acusadas de alienação parental. Apesar de os processos tramitarem em segredo de justiça, o que impede de início análises aprofundadas, as decisões revelam como a Lei nº 12.318/2010 tem sido utilizada como instrumento de silenciamento das mulheres e de apagamento dos contextos de múltiplas violências vivenciadas por elas. Em diversas situações, essas acusações resultam na perda da guarda dos filhos, mesmo diante da existência de indícios ou provas de violências vivenciadas (Menezes, 2025, p. 139-144). No Recurso Especial n. 2108750/GO consta da ementa que houve inquérito policial instaurado para apurar a suposta prática do crime de estupro de vulnerável cometido pelo genitor contra a sua própria filha e este promoveu acusações de alienação parental contra a mãe. (STJ, 2024).

Embora parte da doutrina hegemônica trate a "alienação parental" como um mero conflito intrafamiliar e sustente que a Lei nº 12.318/2010 teria caráter neutro, é imprescindível realizar investigação empírica que verifique se há, de fato, um problema estrutural perpassando o sistema de justiça e contribuindo para a perpetuação das desigualdades de gênero.

Estudos recentes apontam que a referida legislação tem sido utilizada para desacreditar denúncias legítimas de violência doméstica e abuso sexual, especialmente quando formuladas por mães. Nesses casos, é recorrente que a mulher seja acusada de "alienar" a criança do pai, o que pode resultar na perda da guarda mesmo diante de indícios concretos de agressão ou abuso. Conforme Mendes (2022), a aplicação da norma tende, nesses contextos, a proteger o agressor e a punir a vítima, agravando a vulnerabilidade de mulheres e crianças e promovendo o apagamento das violências ocorridas no

âmbito familiar - uma dinâmica penalizadora e desprovida de respaldo científico.

Conforme Bobbio (2004), o foco dos direitos humanos contemporâneos deve estar na sua proteção e efetividade - especialmente no que se refere aos grupos vulneráveis - e não apenas na sua fundamentação teórica. Nesse sentido, a revisão da constitucionalidade da Lei de Alienação Parental no Brasil, o debate sobre sua aplicação e a compreensão de que se trata de um problema estrutural que pode demandar a formulação de políticas públicas por meio do sistema de justiça constituem momentos fundamentais para avaliar a aderência do Judiciário aos compromissos internacionais assumidos pelo país.

A Comissão de Direitos Humanos (CDH) aprovou o Projeto de Lei 1.372/2023, que revoga integralmente a Lei da Alienação Parental (Lei n. 12.318/2010). Há, ainda, o Projeto de Lei 2.812/2022, que também propõe a revogação integral da Lei da Alienação Parental, e em 22/11/2024, foi aprovado o texto substitutivo do relator, no qual o relator destaca que agressores têm utilizado a hipótese de alienação parental para se defenderem de acusações de violência e abuso contra mulheres, crianças e adolescentes, que acabam desacreditados e acusados por denúncias falsas.

Ainda, em 10 de outubro de 2024 foi aprovada a Resolução nº 29 da Comissão Nacional de Direitos Humanos (CNDH), que dispõe sobre a revogação da Lei da Alienação Parental e a proibição do uso do termo "alienação parental" e correlatos, sem fundamentação científica no ordenamento jurídico brasileiro, nos conselhos profissionais. A resolução também dispõe sobre a reparação das violações de direitos humanos sofridas por mulheres, mães, crianças e adolescentes vítimas da Lei da Alienação Parental.

Além da atuação do legislativo, em razão de se entender o problema como estrutural, propõe-se, na presente pesquisa, a utilização de processos estruturais, como se abordará adiante.

Necessidade de processos estruturais para a garantia dos direitos das mulheres e crianças

O processo estrutural tem por objetivo resolver um problema, em geral relacionado a políticas públicas, por intermédio da atuação jurisdicional, a partir da reformulação de uma estrutura que, ao funcionar de forma inadequada, origina o litígio individual. Como observa Câmara (2023, p. 9), "casos há, porém, que trazem para o processo judicial famílias completamente desestruturadas, especialmente quando se verifica algum quadro de alienação parental ou de violência no âmbito familiar". Nesses cenários, o conflito assume caráter estrutural e, portanto, "o processo deverá ser tratado como um processo reestruturante", o que implica a prolação de decisões provisórias sucessivas cujo cumprimento e monitoramento contínuos possibilitem a

construção de uma decisão final que atenda, de modo definitivo, às demandas complexas do caso (Câmara, 2023, p. 10).

Diante desse contexto, compreende-se que a questão ultrapassa uma dimensão estritamente individual. Trata-se de litígios que decorrem do modo como estruturas burocráticas - geralmente de natureza pública - operam. Como afirma Câmara, "o funcionamento da estrutura é que causa, permite ou perpetua a violação que dá origem ao litígio coletivo" (Câmara, 2023, p. 2). Os conflitos considerados estruturais apresentam características como complexidade, multipolaridade, recomposição institucional e prospectividade. Isso exige uma atuação judicial com foco no futuro, no sentido de transformar estruturas que operam de maneira disfuncional, promovendo seu adequado funcionamento.

Alice Bianchini e Thiago Pierobom apontam uma "violência de gênero estrutural nas relações familiares" (2023). Nos processos estruturais busca-se "a reorganização de uma estrutura, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação a direitos, pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural" (Vitorelli, 2023, p. 73). Já Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira, ao invés de litígio estrutural colocam a existência de "uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal" (2023). Seja qual for o conceito adotado, percebe-se que ambos aderem à situação de utilização da lei ou tese da alienação parental em conflitos de guarda quando há alegação de violência doméstica ou concessão de medidas protetivas.

Ainda no sentido de conceituação do instituto, Cabral (2018) destaca que os processos estruturais constituem instrumentos essenciais quando há disfuncionalidades persistentes em instituições estatais ou privadas que afetam grupos vulneráveis. A atuação judicial nessas hipóteses não se resume à solução pontual do litígio, mas envolve um redesenho institucional orientado à superação das causas que produzem a violação continuada de direitos. Esse enfoque é particularmente relevante nos litígios familiares marcados por violência doméstica, nos quais a insuficiência das respostas estatais tradicionais expõe mulheres e crianças a ciclos de revitimização. A adoção de uma abordagem estrutural, portanto, permite compreender que a inadequação institucional - e não apenas o comportamento das partes - está no cerne da perpetuação do conflito.

De modo convergente, Cunha (2021) ressalta que o processo estrutural demanda uma atuação jurisdicional dialógica, construída por meio de decisões progressivas, participação ampliada dos sujeitos envolvidos e monitoramento constante. Para o autor, a lógica sequencial e cooperativa do processo estruturante é indispensável para lidar com violações sistêmicas de direitos que não podem ser solucionadas mediante decisões únicas ou binárias. Arenhart e Mitidiero (2017), por sua vez, enfatizam que os processos estruturais

operam com técnicas de tutela coletiva adaptadas a situações de alta complexidade, permitindo que o Judiciário atue de forma mais responsiva em contextos de vulnerabilidade social. Esse diálogo entre doutrina e prática reforça que conflitos envolvendo violência doméstica e dinâmica familiar desestruturada exigem mecanismos processuais capazes de enfrentar as causas profundas do problema, e não apenas seus sintomas imediatos.

No Grupo de Boas Práticas de Processo Estrutural do último Fórum Permanente de Processualistas Civis (FPPC), em 2025, uma das práticas finalistas discutidas foi o reconhecimento do "estado de coisas anticonvencional" como fundamento para a implementação de medidas estruturais. Na descrição da prática, consolidou-se a ideia de que "medidas estruturais podem derivar não apenas do reconhecimento de um estado de coisas ilegal ou inconstitucional, mas também anticonvencional" (FPPC, 2025).

Há situações em que o Estado brasileiro passou a adotar medidas estruturais somente após condenações na Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). Foi considerado exemplar, nesse sentido, o caso Maria da Penha Maia Fernandes v. Brasil, cuja condenação do Estado em 2001 resultou na determinação de implementação de políticas públicas voltadas à proteção das mulheres. Como consequência, foram adotadas diversas medidas estruturais, entre elas a promulgação da Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), a criação das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAM) e as Rondas Maria da Penha pelas polícias militares estaduais.

Outro exemplo é a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 347, que reconheceu o estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro. As decisões do Supremo Tribunal Federal nesse caso não se limitaram a condenações pontuais, mas estabeleceram um plano de monitoramento e exigiram a implementação de medidas para humanizar as prisões.

Esses precedentes demonstram a capacidade do Judiciário brasileiro de proferir decisões que não apenas declaram direitos, mas também ordenam a reforma de políticas públicas e a transformação de instituições. A lição para o contexto da alienação parental é clara: o Judiciário pode e deve ordenar a desinstitucionalização de práticas judiciais que perpetuam a violência de gênero.

E há dados que demonstram que a teoria e a lei de alienação parental são utilizadas em clara ofensa à Constituição Federal. O Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP/UFMG) realizou pesquisa com a consolidação de cinco grandes bases de dados, com a revisão de 199 publicações acadêmicas, o mapeamento institucional em 27 capitais, o levantamento de 29.621 denúncias do Disque 100, as consultas internacionais com 911 mulheres de 13 países e o censo de 14.134 acórdãos judiciais. Destes, 1.854 foram analisados em profundidade com o objetivo de demonstrar como a Lei de Alienação Parental é acionada no Judiciário e como essa

aplicação se articula com violência de gênero e violência institucional. Pela primeira vez, foi possível dimensionar de forma sistemática como tal lei impacta mulheres, crianças e adolescentes e as conclusões demonstram que em regra são as mães que são acusadas de alienação e que, na maior parte dos casos, as crianças e adolescentes sequer são ouvidos. (Cardeal; Costa, 2025).

É possível dizer que o problema da violência doméstica, das concessões de medidas protetivas de urgência e o contra-ataque com a teoria ou tese da alienação parental é estrutural e sistêmico, pois (i) afeta sistematicamente um grupo: mulheres que denunciam violência doméstica sofrem acusações de alienação parental; (ii) revela falha estatal persistente: o Judiciário não consegue (ou não quer) aplicar um filtro de gênero adequado; (iii) exige transformação institucional: a análise de casos individuais é insuficiente; é necessário que o Judiciário mude seus padrões de julgamento; (iv) tem raízes em estruturas patriarcais: não é um erro isolado, mas manifestação de viés sistêmico androcêntrico.

Concepção operacional de um processo estrutural de gênero

Para que operacionalizar o processo estrutural de gênero, propõe-se três etapas: diagnóstico; questionamento sobre a neutralidade aparente e reforma institucional e operacional.

Na etapa de diagnóstico, como se apresentou nos capítulos anteriores, a sociedade brasileira tem um número crescente de prática de violência doméstica e requerimentos de medidas protetivas de urgência. De outro lado, o Judiciário aplica a teoria de alienação parental (de base pseudocientífica) sem considerar que esse mesmo instrumento é usado para desacreditar relatos de violência doméstica, mesmo com a constatação expressa dessa prática no Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero, de observância obrigatória em razão da Resolução 492/23 do CNJ.

Há ainda uma falha procedimental, uma vez que muitas vezes os processos de violência doméstica tramitam nas varas criminais ou nos Juizados de Violência Doméstica e os juízos de família não são integrados a tais processos, permitindo que existam acusações de alienação parental contra mulheres que denunciam violência e que muitas vezes fizeram requerimento de medidas protetivas de urgência. Os dados relativos à concessão de medidas protetivas de urgência também não abrangem as medidas não criminais, existindo uma falha no registro estatístico do CNJ (Hildebrand, p. 80). Além disso, não há informações auditáveis ou critérios objetivos de como deve ocorrer a capacitação dos(as) magistrados(as) sobre perspectiva de gênero.

Em uma segunda etapa é preciso questionar a neutralidade aparente do direito. Como demonstrado no capítulo 2, a teoria da alienação parental foi criada inicialmente para acusar mães e os dados empíricos apontam que a utilização prática é também contra elas. O conceito de melhor interesse da

criança é invocado de forma descontextualizada, ignorando que crianças em ambientes de violência têm interesse em proteção, não em convivência irrestrita com agressor.

Como terceira etapa propõe-se a transformação das práticas do Poder Judiciário com atenção às situações de alegação de violência e acusação pelo agressor de prática de alienação parental pela denunciante. Para isso, é necessário alterar a forma como os processos são conduzidos e julgados, aplicando-se a perspectiva de gênero em todas as suas etapas. É preciso, ainda, que a capacitação sistemática de magistrados e operadores do direito efetivamente ocorra e de forma contínua.

Para viabilizar a aplicação dessas etapas, pode-se pensar na legitimidade de entidades representativas como o Ministério Público (especialmente núcleos especializados em violência doméstica), defensorias públicas, associações de mulheres e de proteção à infância. A concretização da demanda pode se dar de forma coletiva, através de ação civil pública ou ação coletiva que questione a prática sistemática de acusações de alienação parental contra denunciantes de violência doméstica

Em tais ações pode-se apontar que a existência da Lei 12.318/2010 no ordenamento jurídico viola dispositivos constitucionais e convencionais, uma vez que retira eficácia das legislações protéticas como a Lei Maria da Penha, Lei Henry Borel e do ECA e como solução estrutural pode -se sugerir: (i) a análise de existência de violência doméstica em qualquer alegação de alienação parental; (ii) a análise incidental, de ofício, da inconstitucionalidade da Lei de Alienação Parental; (iii) capacitação obrigatória e constante (mensal, semestral ou anual) em perspectiva de gênero para magistrados que julgam casos de família; (iv) criação de filtros processuais que impeçam alegações de alienação parental como resposta automática a denúncias de violência (a exemplo do STF que julgou inconstitucional a alegação de legítima defesa da honra (STF, 2023); (v) determinar que a qualquer alegação de alienação parental seja obrigatoriamente instaurado procedimento para averiguar a existência de violência doméstica, ainda que não documentada anteriormente; (vi) estabelecer a inversão do ônus probatório nos casos onde há denúncia de violência doméstica e, simultaneamente, uma acusação de alienação parental contra a denunciante, passando a ser ônus do agressor de provar que a não houve violência ou não existe risco de que ela ocorra; (vii) criação de sistema de monitoramento dos casos de violência doméstica nas varas de família.

Nas fases procedimentais do processo estrutural recomenda-se que haja a divisão em quatro grandes fases.

Na primeira sugere-se a coleta de dados sobre quantos casos envolvem alegações de alienação parental contra denunciantes de violência (integrando-se os dados dos requerimentos de medidas protetivas de urgências e processos de disputa de guarda das varas de família). Além disso, é preciso

analisar os casos passados para verificar o padrão sistêmico dessa utilização da lei de alienação parental como arma nos processos.

Na segunda fase, poderá haver a intervenção de terceiros interessados (*amici curiae*), como associações de mulheres e proteção à infância; organismos de direitos humanos (ONU, comitês internacionais); academia (pesquisadoras de gênero, processo civil, violência); conselhos profissionais.

Na terceira e última fase, há a prolação da decisão estrutural buscando reestruturar o padrão de atuação judicial em casos de violência doméstica e estabelecer padrões de procedimento, instrução probatória em casos individuais e capacitação de todo o sistema de justiça. Tal formação continuada deve ser realizadas por especialistas no tema e não apenas por magistrados e abranger conceitos como teoria feminista do direito; perspectiva de gênero; crítica científica à alienação parental; efeitos da violência doméstica em crianças e adolescentes. É necessário, ainda, que haja avaliação de aprendizado e que seja fator condicionante para promoções e benefícios institucionais.

Por fim, na quarta fase, deve ser criado um órgão de monitoramento e execução vinculado ao CNJ que terá como função publicar relatórios periódicos de cumprimento e com integração com os dados oficiais de violência doméstica que são publicados anualmente. Com o diagnóstico a cada relatório, devem ser sugeridas e aplicadas políticas de aprimoramento da capacitação e proteção de mulheres e crianças.

Conclusão

As alegações de alienação parental são um problema estrutural que afeta todo o sistema de justiça e que entra no ordenamento jurídico como uma resposta à proteção do Estado às mulheres vítimas de violência doméstica (*backlash*). A utilização de processo estrutural pode permitir a reestruturação sistêmica da rede de proteção, com diálogo interinstitucional e políticas públicas de gênero, superando decisões isoladas e contraditórias.

Portanto, a aplicação da LAP, tal como ocorre atualmente, pode ser compreendida como expressão de um processo judicial que ainda opera sob paradigmas patriarcais, reforçando estruturas de poder desiguais. Hill *et al.* (2021) propõem a incorporação de critérios que permitam ao Judiciário considerar as desigualdades materiais no tratamento das partes, o que incluiria, por exemplo, o reconhecimento das dinâmicas de violência de gênero nos litígios de guarda. Sem essa revisão crítica e normativa, a LAP tende a seguir penalizando justamente aqueles sujeitos que deveriam ser protegidos, comprometendo o direito das crianças à segurança e ao cuidado e invisibilizando os impactos da violência sobre suas mães.

Referências

ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Processos Estruturais e Tute-**

la Coletiva dos Direitos. São Paulo: RT, 2017.

BIANCHINI, Alice; ÁVILA, Thiago Pierobom de. **Lei n. 14.550/2023**: Uma intepretação autêntica quanto ao dever estatal de proteção às mulheres. **Meu site jurídico**. Disponível em: https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL**. Lei nº 12.318**, de 26 de agosto de 2010. Dispõe sobre a alienação parental e altera o art. 236 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 ago. 2010.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero**. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/ protocolo-para- julgamento-com-perspectiva-de-genero/. Acesso em: 10 jul. 2025.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução CNJ nº 492, de 17 de março de 2023. Estabelece, para adoção de Perspectiva de Gênero nos julgamentos em todo o Poder Judiciário, as diretrizes do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero. **Diário de Justiça Eletrônico**, 2023.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CABRAL, Trícia Navarro Xavier. **Processos Estruturais e o Controle Judicial de Políticas Públicas**. Salvador: JusPodivm, 2018.

CÂMARA, Alexandre Freitas. Processo reestruturante de família. **Revista de Processo,** Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 338, p. 277-298, abr. 2023.

CARDEAL, Camila Costa; COSTA, Alessandra. Sob o manto da Lei de Alienação Parental: vozes silenciadas, infâncias em risco: estudo dimensionou de forma sistemática como a LAP impacta mulheres, crianças e adolescentes. **Jota**, 27 nov. 2025. Disponível em: https://www.jota.info/ opiniao-e-analise/colunas/ para-alem-do-estado-e-do-direito/ sob-o-manto-da-lei-de-alienacao-parental- vozes-silenciadas- infancias-em-risco. Acesso em: 30 nov. 2025.

Comissão Nacional dos Direitos Humanos (Brasil). Resolução CNDH nº 29, de 29 de outubro de 2024. Dispõe sobre a revogação da Lei de Alienação Parental (Lei 12.318/2010) e a proibição do uso do termo "alienação parental" e correlatos. **Diário Eletrônico da União,** Portal Participa + Brasil, 2024.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Processos Estruturais**: teoria e prática. São Paulo: RT, 2021.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, 2020. v. 303, p. 45-81.

FONTELES, Samuel Sales. **Direito e *backlash***. Salvador: Juspodivm, 2019.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Visível e Invisível**. 4. ed. 2023. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/publica-

coes_posts/ visivel-e-invisivel-a- vitimizacao-de- mulheres-no-brasil-4a-edicao/. Acesso em: 17 abr. 2025.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Visível e Invisível.** 5. ed. 2025. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/publicacoes/visivel-e-invisivel-5ed/. Acesso em: 10 nov. 2025.

FÓRUM PERMANENTE DE PROCESSUALISTAS CIVIS. **Rol de enunciados e repertório de boas práticas processuais do Fórum Permanente de Processualistas**, 2025. Disponível em: https://www.academia.edu/143163636/ Enunciados_e_Boas_Pr%C3%A1ticas_do_FPPC_2025. Acesso em: 27 nov. 2025.

HILL, Flávia Pereira et al. Propostas normativas voltadas à promoção da igualdade material de gênero no direito processual civil brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 22, p. 1149-1191, 2021.

HILDEBRAND, Cecilia Rodrigues Frutuoso. **Medidas protetivas de urgência no processo civil: um novo olhar para o acesso à justiça com perspectiva de gênero**. Londrina, PR: Thoth, 2024.

MACKINNON, Catharine. **Toward a Feminist Theory of the State**. Harvard University Press, 1989.

MENDES, Josimar Antônio de Alcântara. Genealogia, pressupostos, legislações e aplicação da Teoria de Alienação Parental: uma (re)visão crítica. **Cadernos sobre Alienação Parental**. Brasília: Conselho Federal de Psicologia, 2019. p. 12-13.

MENDES, Josimar; OLIVEIRA, Silva Ligia. Alegações de "alienação parental" e vieses de gênero e misoginia em casos de guarda e convivência. In: **Direito das famílias, vulnerabilidade e questões de gênero**. Belo Horizonte: IBDFAM, 2022. p. 46-47.

MENEZES, Rachel Serodio de. **Alienação parental: violência e estratégia de manutenção do patriarcado**. João Pessoa, PB: Porta, 2025.

PIMENTEL, Silvia; PANDJIARJIAN, Valéria. **Violência Doméstica e o Direito Internacional dos Direitos Humanos**. São Paulo: Atlas, 2016.

RHODE, Deborah L**. Justice and Gender: Sex Discrimination and the Law**. Harvard University Press, 1991.

SARDENBERG, Cecília M.B. **Backlash e os Desafios à Efetivação dos Direitos das Mulheres**. Salvador: NEIM/UFBA, 2021.

SIEGEL, Reva B. **Constitutional Culture, Social Movement Conflict and Constitutional Change**: The Case of the De Facto ERA. California Law Review, v. 94, n. 5, p. 1323-1383, 2006.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2023.

EMANCIPAÇÃO VIA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: A SOCIEDADE TECNOLÓGICA E SEUS PROJETOS TRANSCENDENTES

Luiz Otávio Sales Damasceno

Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professor no Centro Universitário Fluminense. Promotor de Justiça no Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Resumo:

A partir da pergunta "Quais podem ser as condições de possibilidade da liberdade na sociedade industrial avançada do Século XXI?", o artigo descreve os desafios cada vez maiores gerados pelo advento da inteligência artificial de aprendizagem profunda para a emancipação humana, num tempo em que nossa sociedade parece caminhar para um formato em que aquele dispositivo ostenta métodos de moldagem humana e social cada vez mais perversos. Por isso mesmo, o texto invoca o pensamento de um autor que justamente meditou sobre todo esse totalitarismo tecnológico, quem seja, Herbert Marcuse, ainda que sob as condições de seu tempo histórico. Sem prejuízo, o texto destaca algumas das categorias daquele autor, a exemplo de uma heurística do projeto transcendente, ou do pensamento negativo, enquanto formas de resistência à sociedade da inteligência artificial ora denunciada. Ao final, sustenta a ideia de que, mesmo diante desse cenário aterrador, a tecnologia precisa ser (re)vista como uma alternativa emancipatória diante dos reflexos sociais e totalizantes que ela mesma gera para o ser humano, o que, *a fortiori*, só redobra a importância do papel que possui a filosofia crítica ante os mais variados dilemas contemporâneos, inclusive os de natureza tecnológico-digital que insistem em nos rodear.

Palavras-chave: Emancipação; Inteligência Artificial; Digital; Crítica; Tecnologia.

A relações entre tecnologia e emancipação

O Simpósio nº 102 do histórico X Congresso Internacional de Direitos Humanos de Coimbra, intitulado "IA e Direito: Considerações Jusfilosóficas", coordenado pelas Professoras Doutoras Fernanda Duarte e Filipa

Pais D'Aguiar, abriu a todos nós uma agenda de pesquisa tanto importante quando ousada ao remeter a uma das formas mais eficazes de compreensão da realidade, isto é, a via filosófica, a incumbência de descrever o fenômeno tecnológico mais disruptivo de nossos tempos, qual seja, a inteligência artificial.

O advento desse novo dispositivo tecnológico tem causado os mais distintos rubores em seus observadores, sem apontar para qual rumo irá seguir. E isso tem gerado angústias humanas e sociais. Como exemplificamos em nosso primevo resumo, a pretexto da indispensabilidade de uma Carta de Direitos Fundamentais Digitais da União Europeia, ante o avanço das tecnologias, ainda nos idos de 2019, José Joaquim Gomes Canotilho escrevera a respeito da necessidade da observância de um princípio da igualdade digital como sustentáculo da jusfundamentalidade tendente a revestir o mundo digital que a cada dia se apresentava à sociedade daquele tempo, sobretudo às sociedades ocidentais (CANOTILHO, 2019).

Lá, falou-se em igualdade digital. Mas, poderíamos falar em liberdade digital, justiça digital ou mesmo em direitos humanos em sua perspectiva virtual. Todos podem conduzir, ou não, à nossa emancipação. Com o passar dos anos, a Carta chegou a ser editada pela União Europeia, ainda que em termos razoavelmente distintos dos originalmente postulados, mas a lição que não se abandona é a de que, ante o avanço do aparato tecnológico-digital, exemplificado pelas recentes onipresença e onisciência das aplicações de inteligência artificial, nunca foi tão urgente debater sobre a relação entre liberdade, igualdade e experiência tecnológica.

Em verdade, é da imbricação desses elementos que se objetifica como pesquisa essa tal "inteligência artificial emancipatória" que aqui propomos, e isso a partir de uma primeira pergunta*: como fazer para se construir uma IA crítica e, consequentemente, emancipatória?* Tal abordagem temática se sugere justificável e relevante, pois uma das contradições da contemporaneidade é exatamente a que diz respeito ao descompasso entre avanço tecnológico e as possibilidades emancipatórias decorrentes da observância dos direitos humanos, sobretudo num contexto em que, desde categorizações filosóficas como a *razão instrumental* de Adorno e Horkheimer, são paradoxais e por vezes destrutivas aquelas interações. Nesse sentido, a técnica até surge como algo libertador, até cair nas mãos do opressor e de lá não mais sair. Dessa forma, tecnologias, que não podem ser tidas por neutras, acabam por oprimir, embaraçando projetos emancipatórios.

Pois são mesmo essas instigantes relações entre tecnologia e emancipação que queremos explorar. Na tentativa de se responder a tais inquietudes, agora expandimos aquele resumo, ainda que em breves termos, articulando digitalização - aqui, por meio do fenômeno global da inteligência artificial - e direitos humanos voltados para a emancipação humana, numa chave em que *emancipatório* deve ser o ideal de vida boa em que tanto liberdade quanto

igualdade andam de mãos dadas e potencializam, de modo eminentemente crítico, a consecução de outros direitos descritos nos diplomas constitucionais democráticos, vendo-se na tecnologia um recurso viabilizador, e não obstativo de tudo isso.

Por certo, num texto que atrela emancipação e visão crítica aos dispositivos tecnológicos de nosso tempo, não há outros caminhos metodológicos que não encamparmos rudimentos de pesquisa bibliográfica baseados em textos filosóficos voltados para os direitos humanos, a política, a democracia e a sociedade, exatamente como proposto pelo Simpósio conduzido pelas ilustres coordenadoras acima citadas.

Nessa senda, o autor por nós escolhido é ninguém menos do que Herbert Marcuse, um distinto integrante do pensamento crítico de Frankfurt, revelando-se relevantes as contribuições por ele trazidas na obra *O homem unidimensional*, publicado pela primeira vez em 1964. O alemão vai propor, sempre com seu pensamento dialético, um contraste do pensamento e comportamento unidimensionais, estes arraigados aos dispositivos totalizantes da sociedade industrial, contra modos mais multidimensionais de enfrentamento da realidade.

Assim o escolhemos, pois muito nos afligimos quando refazemos a mesma pergunta anteriormente mencionada, só que em outros termos - *quais podem ser as condições de possibilidade da liberdade na sociedade industrial avançada do Século XXI?* -, e não obtemos respostas assim tão claras a respeito. E a importância de questionamentos como aqueles só se redobra diante da atual era tecnológica. A eleição da categoria "sociedade industrial avançada" presente na última indagação, então, não pretende ser em vão: nessa configuração social, o aparato produtivo tende a se tornar totalitário no sentido em que ele determina não apenas as ocupações, habilidades e atitudes socialmente necessárias, mas também as necessidades e aspirações pessoais (MARCUSE, 2015, p. 36).

Com isso, a tecnologia serve para instituir novas formas, mais efetivas e prazerosas de controle e coesão social, e diante das características totalitárias dessa sociedade, a noção tradicional de "neutralidade" da tecnologia não pode mais ser sustentada. Enquanto universo tecnológico, a sociedade industrial avançada é um universo *político*, a mais recente etapa na realização de um projeto *histórico* específico - a saber, a experiência, a transformação e a organização da natureza como meio material de dominação (MARCUSE, 2015, p. 36).

O mais impactante nessa história toda é que os excertos aqui expostos e extraídos da importante obra de Marcuse descrevem uma sociedade industrial de meados do século passado, a qual já tanto assustava que o permitia escrever nos termos em que escreveu, sem ignorar nenhum centímetro da gravidade que era experimentar a vida naquela dinâmica social totalizante. E quanto ao que vivemos atualmente? Na contemporaneidade, sem sombra de

dúvidas, o que temos é uma espécie de esgotamento ou exaurimento daquela fase passada, na qual a racionalidade tecnológica, que já se confundia com racionalidade política, agora reaparece fundida num organismo social cuja anamnese se mostra praticamente impossível.

"Sociedade da inteligência artificial" enquanto esgotamento da era industrial

Na atualidade, as distinções existentes entre as esferas do político, do econômico e do histórico, as quais há muito já eram muitíssimo borradas, simplesmente desaparecem, e essa confusão de perspectivas perante o ser humano, em meio a todos os seus anseios não providos, é o caldeirão fundamental, ao mesmo tempo grave, no bojo do qual direitos perdem sua capacidade, já tão fragilizada, de emancipar aquele próprio indivíduo. Por isso, esta nossa proposta de aproximação da sociedade industrial avançada com a sociedade digital contemporânea, apesar, obviamente, das cautelas metodológicas relativas aos contextos temporal, espacial e estrutural que circundam a obra de Marcuse.

Na aqui chamada "sociedade da inteligência artificial", deparamo-nos com uma aristocracia de bilionários (em breve, podendo haver trilionários) e magnatas do capital digital que, com os redesenhos na economia global após a crise financeira de 2008, apostaram na evolução das tecnologias difusoras de redes e plataformas, e passaram a lucrar muito mais do que qualquer segmento econômico, dessa vez num tipo de operação em que eram dispensáveis frotas, máquinas e outros elementos típicos das revoluções industriais anteriores (EXAME, 2025), bastando os *bits* virtuais para fazer dinheiro.

A chamada Revolução Industrial 4.0 pode ser identificada como uma era em que o capitalismo nunca se valu tanto da contribuição dos próprios usuários das plataformas, os quais, a reboque de direcionamentos algorítmicos e notícias falsas, formaram engajamento político cada vez maior num cenário em que, ao mesmo tempo, a política e as democracias, sobretudo as ocidentais, se viram fragmentadas, polarizadas e formatadas por processos de formação da opinião indissociáveis de fenômenos comunicativos sociais como filtros-bolha, câmaras de eco e outros, numa toada de *construção viral da realidade*. As eleições de Donald Trump (2016), de Jair Bolsonaro (2018), bem como o *Brexit* (2016) são indicativos dessa transformação ecossistêmica.

Como Vania Baldi aduz, o estado de saúde de cada democracia implicaria uma opinião pública (já transfigurada em emoção pública) sustentada no reconhecimento e na partilha de um mundo comum (ainda que repleto de desigualdades). Porém, a fragmentação e dispersão da atenção, juntamente com a criação *ad hoc* de narrativas e disputas radicalizadas sobre temas socialmente divisivos, com relatos muitas vezes alheios aos factos empirica-

mente constatáveis, determinam a necessidade de repensar as preocupantes formas que a democracia veio a adquirir (BALDI, 2018).

É desse modo que queremos designar a sociedade da inteligência artificial enquanto uma espécie de sociedade pós-industrial ou mesmo de esgotamento desta, na qual, pela primeira vez, e com todos os aportes financeiros que os detentores do capital obtiveram nas duas últimas décadas, com os seus domínios sobre redes (viés horizontal) e plataformas (viés vertical), interesses particularistas não são mais defendidos na calada de jantares ou reuniões secretas entre as elites políticas e econômicas, mas, sim, nas posses de presidentes da república e na composição de ministérios e secretarias executivas por magnatas do capital, tudo às claras e exibido ao vivo em rede mundial de computadores para gerar engajamento.

É nesse cenário de alto poderio do baronato digital que surgem as inteligências artificiais de aprendizagem profunda que testemunhamos nos últimos dois ou três anos, por meio de *chats* e outras aplicações extremamente responsivas ao comportamento humano, dotadas das mais variadas habilidades e movida por dispositivos algorítmicos modernos que parecem conhecer mais o ser humano do que ele mesmo. É certo que começam a soar indiscutíveis os inúmeros benefícios da IA para setores como a saúde, a aviação, a gestão empresarial, a engenharia, entre tantos outros ramos, sobretudo aqueles vinculados às ciências duras. Quanto a isso, é mesmo tudo o que estamos presenciando um caminho sem volta.

Mas, e em face dos direitos humanos e fundamentais, caminhos de pavimentação para nossa emancipação, como tem se saído tais tecnologias? Em que pesem os muitos de seus benefícios, a inteligência artificial tem se apresentado como uma espécie de "retirada das rodinhas da bicicleta" em que a sociedade industrial designada por Marcuse no século passado, cede a um capitalismo totalmente descompromissado com o humanismo que demonstra, perante a tudo e a todos, todo o vigor de sanha totalizante, agora do alto de um totalitarismo que não é mais "somente" onipresente.

Na contemporaneidade, o capitalismo digital e sua sociedade de inteligência artificial são oniscientes, e o algoritmo que nos escuta e lê "comprova" essa dimensão, pretendendo ser, ainda, *autopoiético*, no sentido de que visa a se autorreproduzir infinitamente, nos exatos modos do que a IA propõe a si mesma - ainda que sem saber que o faz - e a seus incautos usuário. É essa encruzilhada de que estamos diante.

Projeto transcendente: possibilidade emancipatória na sociedade tecnológica?

Mas, para não dizermos que, com Marcuse, tudo está perdido com essa leitura bastante realista da sociedade industrial/tecnológica, como se ele tão somente descrevesse o lado ruim desse modelo social em que a tecnologia

totaliza as esferas de possibilidade do ser, é chegada a hora de invocarmos algumas de suas premissas prescritivas, nas quais ele enxerga horizontes de autonomia para o ser, ainda que este ser não possa se desprender do próprio meio social em que vive e deva, por obra dos recursos colocados em seu próprio destino, recombinar os instrumentos que detiver às mãos e escavar o caminho de sua libertação.

Bebendo da água dos pensadores dialéticos, Marcuse brinda-nos com sua noção de *pensamento negativo*, aqui no sentido de que, nesse universo, há modos de ser nos quais homens e coisas são "por si mesmo" e "como si mesmos", e modos nos quais eles *não* são - ou seja, nos quais eles existem em distorção, limitação ou negação de sua natureza (essência). Superar essas condições negativas é o processo do ser e do pensamento. A filosofia se origina na dialética; seu universo de discurso responde aos fatos de uma sociedade antagônica (MARCUSE, 2015, p. 139).

Nesse pensamento dialético de Marcuse, o que vemos é que essa modalidade de raciocínio pretende negar as formas existentes de pensamento e realidade da perspectiva de suas possibilidades. Em outras palavras, almeja perceber a possibilidade da autodeterminação e da construção das próprias necessidades e valores capacitaria os indivíduos a romper com o mundo existente de pensamento e comportamento. "Negativo" aqui, ganha uma conotação nada pejorativa; muito pelo contrário, ela ganha dimensão crítica.

Isso, portanto, pode ser uma primeira forma de desafiarmos a realidade tecnológica que hoje nos circunda, inicialmente criticando as infraestruturas políticas e econômicas que as circundam e enxergando que, por mais que ela saia da "cabeça" de seus criadores parecendo conter somente um tipo de programação e direcionamento funcional, ao mesmo tempo, é preciso haver formas de contornarmos essa espécie de fado que elas imprimem, seja no sentido de que não devemos ver em tais tecnologias (*chats*, aplicativos *etc.*) somente nossos deleites ou passatempos, mas, verdadeiras formas de recombinação dos horizontes existentes neste mundo que parece que sempre parece imutável somente porque ele é mesmo difícil de ter suas estruturas alteradas.

Assim, criticando as estruturas por trás das tecnologias, mas, ao mesmo tempo, sabendo que delas sobram outros modos de conquistarmos nossa autonomia e emancipação, bastando haver lampejos de nossa criatividade, é possível, ainda que numa tônica bastante singela, e, por muitos, ingênua, a localização de um *tertium genius* entre a dimensão pura e simplesmente técnica da tecnologia e a preservação e potencialização de nossos direitos mais básicos já conquistados historicamente: igualdade, liberdade, entre tantos outros. Portanto, é preciso que a emancipação passe pela superação de um *modo unidimensional de pensamento*, sendo este a conformidade ao pensamento e comportamento existentes e ausência de uma dimensão crítica e de potencialidade que transcendem a sociedade existente. É a isso que Marcuse quer

dar o nome de *projeto transcendente*.

Por isso, nesse contraste entre o pensamento e comportamento unidimensionais, isto é, aqueles arraigados a dispositivos totalizantes da sociedade industrial, e modos mais multidimensionais de enfrentamento da realidade, o autor vai lançar mão de uma verdadeira heurística do projeto transcendente, a partir da qual são elencados alguns pontos bastante interessantes para a construção desse projeto que, ao aludir à transcendência, nada mais pretende do que instar a que cada um de nós produza nossa revolução a partir dos instrumentos que temos mesmo em nossas mãos, os instrumentos do agora, e não de um porvir que não sabemos se chegará.

Para Marcuse, "os homens fazem sua própria história, mas a fazem sob condições dadas" (MARCUSE, 2015, p. 213), e o projeto transcendente diz respeito justamente às mais diferentes e criativas formas de fazermos nossa própria história sob as condições de nosso tempo e diante de nossas circunstâncias sociais, políticas, econômica e jurídicas.

Nessa ordem, em termos praticamente heurísticos, (1) o projeto transcendente deve estar de acordo com as possibilidades reais abertas no nível atingido pela cultura material e intelectual; (2) o projeto transcendente, para falsificar a totalidade estabelecida, deve demonstrar sua própria racionalidade superior no triplo sentido de que: (a) oferece a perspectiva de preservar e melhorar as conquistas da civilização, (b) define a totalidade estabelecida em sua própria estrutura, tendências básicas e relações, e (c) sua realização oferece uma oportunidade maior pela pacificação da existência, dentro do quadro de instituições que oferecem uma oportunidade maior para o livre desenvolvimento das necessidade e faculdades humana.

Ora, o projeto transcendente acima desenhado contempla características muito potentes para pensarmos a realidade digital de nosso tempo - o que também vale para a IA -, e o quanto isso precisa ser compatibilizado de modo ético, seguro e eficaz com as balizas civilizatórias do planeta e seu povo. Tentemos trabalhar todo esse *framework* marcuseano com um exemplo contemporâneo da realidade brasileira.

Há alguns meses, no país, eclodiu o tema da adultização das crianças na internet. Como noticia a BBC News Brasil, esta única palavra foi o título de um vídeo de 50 minutos que em cinco dias alcançou quase 34 milhões de visualizações no YouTube, furou bolhas nas redes sociais e ampliou o debate sobre a segurança de crianças e adolescentes.

Publicado pelo influenciador Felipe Bressanim Pereira, conhecido como Felca, o vídeo denuncia produtores de conteúdo que exploram crianças e adolescentes nas redes sociais, além de cobrar as plataformas que monetizam este tipo de vídeo. O influenciador de 27 anos realiza um experimento: cria um perfil do zero e começa a curtir fotos de crianças em poses ou contextos sugestivos. O resultado que o influenciador apresenta é como o algoritmo do Instagram rapidamente se "condiciona" a entregar conteúdo

sexualizado de crianças, replicando o comportamento de pedófilos e revelando como as redes sociais podem conectar redes de pedofilia (BBC News Brasil, 2025).

O exemplo de funcionamento perverso do algoritmo - somente mais uma das versões da IA de aprendizado acelerado - foi o bastante para, após toda a comoção gerada na própria *web*, e com o suporte dos veículos de mídia mais tradicionais, que foram replicando a história em seus jornais e programas, chegou ao conhecimento do Congresso Nacional que, em poucos dias, num raro episódio em que se uniram esquerda e direita, com todas as suas diferenças ideológicas, aprovou-se uma legislação que previu normas de utilização mais segura por parte de crianças e adolescentes nas plataformas virtuais.

Nasce a Lei nº 15.211/2025, também denominada "Estatuto Digital da Criança e do Adolescente", dispondo sobre a proteção de crianças e de adolescentes em ambientes digitais e aplicando-se a todo produto ou serviço de tecnologia da informação direcionado a crianças e a adolescentes no País ou de acesso provável por eles, independentemente de sua localização, desenvolvimento, fabricação, oferta, comercialização e operação.

Aqui, não resistiram os argumentos de que tamanha intervenção legislativa poderia significar uma devassa à liberdade de iniciativa das empresas digitais, ou mesmo ofensas à liberdade de expressão, enquanto categoria constitucional a ser protegida, por certo. Num ambiente em que crianças e adolescentes correm o mínimo risco de serem sexualizadas em meio aos mais grotescos becos digitais da rede mundial de computadores, não pode haver espaço para discordâncias ou supostas alegações de invasão da esfera empreendedora, da fala ou afins.

A mera iniciativa de um *influencer* digital de, além dos assuntos mais voltados para entretenimento e amenidades que sempre foram de seu costume, tocar na ferida e abordar em um vídeo uma temática social extremamente relevante, inerente a uma categoria jurídica e social merecedora da mais alta proteção familiar, social e estatal, e de isso viralizar num porte tal que, semanas depois, se aprova uma das leis mais modernas do planeta quando o tema é proteção de menores em ambiente digital, só pode ser tido por exemplo de projeto transcendente na sociedade hipertecnológica marcada pela IA, no qual, sob as condições dadas, humanistas escreveram mais um capítulo de sua própria história, ainda que nesse mundo dotado de horizontes infinitos.

Referências

BALDI, Vania. (2018). A construção viral da realidade: ciberpopulismos e polarização dos públicos em rede. **Observatorio** *(OBS*)*, *12*(5). https://doi.org/10.15847/obsOBS12520181420

BRIDLE, James. **A Nova Idade das Trevas.** São Paulo: Todavia, 2018.

CALLEJÓN, Francisco Balaguer. **A Constituição do Algoritmo.** Rio de Janeiro: Forense, 2023.

CAMPOS, Ricardo. **Metamorfoses do Direito Global:** sobre a interação entre direito, tempo e tecnologia. São Paulo: Editora Contracorrente, 2022.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Sobre a indispensabilidade de uma Carta de Direitos Fundamentais Digitais da União Europeia. **Revista do Tribunal Regional Federal da Primeira Região**, *[S. l.]*, v. 31, n. 1, p. 69-75, 2019. Disponível em: https://revista.trf1.jus.br/trf1/article/view/17. Acesso em: 15 dez. 2025.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede.** 24ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2022.

HORKHEIMER, Max. **Eclipse da Razão**. 1ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

MARCUSE, Herbert. **O homem unidimensional:** estudos da ideologia da sociedade industrial avançada. São Paulo: Edipro, 2025.

MORETZSOHN, Sylvia. **Pensando contra os fatos:** jornalismo e cotidiano: do senso comum ao senso crítico. 1ª reimpressão, novembro de 2013. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

MOROZOV, Evgeny. **Big Tech:** a ascensão dos dados e a morte da política. São Paulo: Ubu, 2018.

PINA, Rute. Adultização: Vídeo de Felca conseguiu unir de Érika Hilton a Nikolas Ferreira e pauta cobrança por responsabilização das redes. **BBC News Brasil em São Paulo**, em 13 ago. 2025. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/articles/c9qynn5e0e9o Acesso em 16 dez. 2025.

VITORIO, Tamires. Quanto falta para Elon Musk, o homem mais rico do mundo, se tornar trilionário. **Exame**, em 15 dez. 2025. Disponível em: https://exame.com/negocios/quanto- falta-para-elon- musk-o-homem-mais- rico-do-mundo-se-tornar-trilionario/ Acesso em 16 dez. 2025.

IMPACTOS DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO DESENVOLVIMENTO INFANTOJUVENIL: DESAFIOS E PROTEÇÃO FAMILIAR[1]

Ana Paula Faria Felipe

Pós-Doutora em Justiça Administrativa. Pós-Doutora e Doutora em Direito. Mestre em Ciências Jurídicas e Sociais. Professora. Diretora de Pesquisa do Instituto Ives Gandra

Resumo:

A inteligência artificial (IA) tem se tornado cada vez mais presente na vida de crianças e adolescentes, trazendo consigo oportunidades e desafios significativos para o seu desenvolvimento. Muitas são as adversidades e desafios. Dentre estes, destaca-se que os algoritmos de recomendação direcionam crianças e adolescentes a conteúdos inapropriados para a idade como a pornografia gerando, o abuso e a exploração sexual. Dados de pesquisas são alarmantes e têm demonstrado que essa violência cresce a cada ano e que a média de idade em que se começa a consumir pornografia no país é de 11 anos. Em torno de 10% dos consumidores de pornografia têm menos de 10 anos. O presente trabalho faz uma reflexão acerca dos impactos da IA no público infantojuvenil e suas consequências, bem como as estratégias de proteção familiar para mitigar riscos e contribuir para a formação da cidadania digital, tendo como cerne a dignidade da pessoa humana. A pesquisa possui uma abordagem qualitativa e, com objetivo exploratório, busca uma maior familiaridade e compreensão do objeto. O diálogo do Direito com as Ciências Sociais ampliou a visão investigativa e permitiu uma melhor compreensão do objeto em análise. Frente ao contexto supramencionado, especialistas sugerem a inserção do tema nas políticas de educação, saúde e, principalmente, familiar. As intervenções com caráter preventivo que envolvem os pais apresentam impacto até nove vezes maior que aquelas direcionadas apenas às crianças e aos adolescentes.

Palavras-chave: Inteligência Artificial; Direitos Humanos; Políticas familiares.

1 Muitas das reflexões aqui apresentadas foram desenvolvidas no decorrer dos estudos e pesquisadas realizadas ao longo dos últimos anos sendo, portanto, públicados e apresentados em eventos acadêmicos. Alguns desses trabalhos foram apresentados e publicados em coautoria.

Introdução

A inteligência artificial (IA) tem se tornado cada vez mais presente na vida de crianças e adolescentes, trazendo consigo oportunidades e desafios significativos para o seu desenvolvimento. Muitas são as adversidades a serem enfrentadas nesse campo, pois, essa tecnologia encontra-se nos jogos, aplicativos educacionais, redes sociais, dentre outros espaços infantojuvenis, podendo influenciar desde a socialização até o desenvolvimento cognitivo e emocional.

Dentre os muitos desafios, podemos destacar a saúde mental e emocional que, a partir do uso excessivo pode levar à dependência tecnológica e ao isolamento social, prejudicando as interações humanas tão importantes para o desenvolvimento do ser humano e das suas habilidades sociocognitivas. No tocante ao desenvolvimento cognitivo e social, a dependência da IA para atividades escolares e respostas de conversas em redes sociais pode inibir o pensamento crítico e a criatividade.

As plataformas impulsionadas por IA podem se tornar, ainda, ambientes onde o cyberbullying é facilitado, expondo crianças e adolescentes a situações de assédio e pressão social. Podem criar, também, as chamadas "bolhas de filtro", que expõem esse público afetando-os a forma como veem o mundo e a si mesmos.

A privacidade e segurança de dados a que ficam expostos são preocupações sérias, pois, com a coleta massiva de informações sensíveis faz com que esses usuários fiquem vulneráveis a vazamentos ou uso indevido.

Por fim, destaca-se que os algoritmos de recomendação, muitas vezes, direcionam as crianças e adolescentes a conteúdos inapropriados para a sua idade como a pornografia gerando, ainda, o abuso e a exploração sexual. Dados de pesquisas são alarmantes e têm demonstrado que essa violência na internet contra crianças e adolescentes cresce a cada ano. Pesquisas indicam que a média de idade em que se começa a consumir pornografia no país é de 11 anos e, em torno de 10% dos consumidores de pornografia têm menos de 10 anos.

A proposta do presente trabalho é fazer uma reflexão acerca dos impactos da IA no público infantojuvenil e suas consequências, bem como as estratégias de proteção familiar para mitigar riscos e contribuir para a formação da cidadania digital, tendo como cerne a dignidade da pessoa humana.

A pesquisa possui uma abordagem qualitativa por meio de análise de conteúdo dos dados coletados. Com objetivo exploratório, busca uma maior familiaridade e compreensão do objeto. Os dados quantitativos encontrados auxiliaram na análise do uso da IA no tocante ao abuso e a exploração sexual envolvendo o público infantojuvenil. O diálogo do Direito com as Ciências Sociais ampliou a visão investigativa e permitiu uma melhor compreensão do objeto em análise.

Frente ao contexto supramencionado, especialistas sugerem a inserção do tema nas políticas de educação, saúde e, principalmente, familiar. As intervenções com caráter preventivo que envolvem os pais apresentam impacto até nove vezes maior que aquelas direcionadas apenas às crianças e aos adolescentes.

Impactos da Inteligência Artificial (IA) no desenvolvimento infantojuvenil

Como supramencionado, o uso da IA tem se tornado mais presente, a cada dia, na vida do indivíduo e os seus impactos no desenvolvimento infantojuvenil são complexos, abrangendo tanto benefícios quanto riscos que exigem atenção ética e pedagógica e, principalmente vigilância e cuidados de todos aqueles responsáveis pela proteção da criança e do adolescente.

Dentre as benesses da IA, podemos citar as ferramentas interativas que podem ajudar no desenvolvimento de habilidades socioemocionais; no aprimoramento de jogos computadorizados que aperfeiçoam a percepção visual e auditiva, auxiliam no desenvolvimento de habilidades motoras; bem como a área educacional cujo desenvolvimento personalizado do ensino com plataformas e ferramentas baseadas em IA adaptam o conteúdo e a dificuldade das atividades ao ritmo e às necessidades individuais de cada criança ou adolescente, o que pode potencializar o aprendizado.

Contudo, a IA, apesar de oferecer benefícios, apresenta, também, malefícios e riscos significativos no desenvolvimento infantojuvenil, especialmente quando utilizada de forma excessiva ou sem a devida vigilância e orientação. Os principais impactos negativos identificados em estudos e análises de especialistas abrangem o desenvolvimento cognitivo, social, emocional, e, em especial, a segurança digital.

Uma das maiores preocupações é a coleta massiva de informações pessoais pelas tecnologias de IA, pois, deixam crianças e adolescentes vulneráveis a vazamentos ou ao uso indevido de dados para exploração ou manipulação. Os algoritmos de recomendação de IA em redes sociais e jogos, por exemplo, criam as chamadas "bolhas de filtro", expondo-os a um leque limitado de informações o que pode afetar a forma como veem o mundo e a si mesmos. Existe, ainda, o risco de direcionamento para conteúdos inapropriados para a idade, tais como a violência explícita ou a pornografia, gerando vulnerabilidade ao abuso e exploração sexual online. Concomitante a esses problemas, as plataformas impulsionadas por IA ainda podem facilitar e amplificar o cyberbullying.

É preciso compreender que os algoritmos de recomendação de IA, que são o motor por trás de plataformas como redes sociais, mecanismos de busca e serviços de *streaming*, são projetados para maximizar o engajamento do usuário. Esse é um tema extremamente sério e urgente que envolve a éti-

ca da Inteligência Artificial, a proteção de menores e a segurança digital. A exposição precoce e intensa a conteúdo sexualmente explícito leva à erotização de menores, que é crime previsto na legislação brasileira, além de impactar negativamente a autoimagem, na percepção de si e do mundo.

O canal nacional de denúncias de crimes cibernéticos (SaferNet) recebeu 76.997 denúncias no 1º semestre de 2025. Destas, 49.336 são denúncias anônimas de abuso e exploração sexual infantil, o que corresponde a 64% do total. Houve um crescimento de 18,9% em relação ao mesmo período no ano de 2024.

Há muitas maneiras de aliciamento para exploração e abuso sexual infantojuvenil no ambiente virtual. Dentre elas, podemos citar o *cyberbullying*, *sextorsão* (extorsão envolvendo o compartilhamento de fotos/conteúdos íntimos), *sexting* (compartilhamento de imagens e vídeos eróticos), *happy slapping* (espancamentos transmitidos ao vivo) e o *Grooming* (técnicas de engenharia social para fins de aliciamento sexual). No tocante ao delito de *grooming*, há pesquisas que se concentram em identificar as formas e palavras com potencial de induzir crianças e adolescentes ao aliciamento. Outros estudos têm se concentrado em disponibilizar ferramentas que ajudam a conhecer a forma como os criminosos agem. (RODRIGUES, 2025).

Há estudos que demonstram que os adolescentes estão mais propensos ao *grooming*. Contudo, há alguns fatores cuja vulnerabilidade atingem tanto as crianças quanto os adolescentes. Pereira (2021) identificou alguns aspectos, tais como: a) grande quantidade de horas em redes sociais; b) pouca vigilância dos responsáveis; c) pais divorciados ou tutores que trabalham fora; d) existência de alguma vulnerabilidade prévia, como uma necessidade excessiva de afeto e atenção ou existência de estados depressivos; e) histórico de bullying; e f) conflitos intrafamiliares.

Para a prevenção a esses delitos, se faz necessário um trabalho conjunto de toda a sociedade (Família, Instituições Educacionais, Sociedade e Estado) e em todos os âmbitos (familiar, educacional, saúde, tecnológico etc.).

Políticas familiares como estratégia de proteção para mitigar os riscos e contribuir para a formação da cidadania digital: um olhar para a prevenção

A Família é a primeira organização de pessoas. Consagrada pela Declaração Universal dos Direitos Humanos e pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos como núcleo natural e fundamental da sociedade, tendo especial proteção da sociedade e do Estado[2].

2 A Declaração Universal dos Direitos Humanos estabelece, em seu artigo 16.3 que "a família é o núcleo natural e fundamental da sociedade e tem direito à proteção da sociedade e do Estado". O Pacto de San José da Costa Rica (Convenção Americana sobre Direitos Humanos, artigo 17.1) define que "A família é o elemento natural e fundamental da sociedade e deve ser protegida pela sociedade e pelo Estado".

A Constituição Brasileira/88, em seu artigo 226, afirma ser a família a base da sociedade, devendo ser protegida pelo Estado. Quando analisamos as leis especiais que protegem a criança e adolescente, a mulher e a pessoa idosa, observa-se os cuidados de proteção e promoção desses grupos junto às suas famílias, sendo-lhes reconhecido o direito de convivência familiar e comunitária[3].

Como se observa, o campo legislativo nacional e internacional reconhece a família como instituição primeira da sociedade e tal a sua importância que merece ser protegida pelo Estado e pela própria sociedade. Contudo, os dados oficias[4] analisados nos permite afirmar que o sistema familiar precisa de cuidados e que o campo normativo, por si só, não é capaz de trazer proteção à família e aos seus membros.

No entanto, pode-se afirmar que muitos dos distúrbios sociais atuais nascem no seio familiar em decorrência de vulnerabilidades, do desequilíbrio e da violência intrafamiliar. Se faz necessário voltar o olhar para políticas familiares que atuam na defesa, na promoção e na proteção da família e de todos os seus membros promovendo o suporte à formação e ao desenvolvimento do cidadão, assim como a sua projeção econômica e social, preparando-o para o mercado de trabalho e para a vida em sociedade. Na atualidade, se faz importante, também, a construção de uma cidadania digital.

Em uma perspectiva de prevenção de violências e vulnerabilidades sociais, as políticas familiares tem se destacado. Estudos e pesquisas baseados em evidência têm demonstrado que as ações que envolvem os pais e/ou membros da família apresentam impacto, em média, nove vezes maior que as intervenções direcionadas apenas às crianças e aos adolescentes (ROCHA et. al., 2018).

Há pesquisas demonstrando que, independentemente da etnia ou cultura, os transtornos comportamentais ocorrem em menor número em sistemas familiares que permaneçam coesos e integrados (FOX et al., 2004; KUMPFER et al., 2002).

Um estudo recente examinou os efeitos iniciais de um programa de parentalidade na redução do risco de maus-tratos infantis em comunidades altamente carentes na Cidade do Cabo, na África do Sul. Esse programa teve como objetivo mudar os comportamentos dos pais por meio de uma série de sessões de treinamento sobre como gerenciar relacionamentos pais-fi-

3 Lei 8.069/1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Artigos 4º, 19, 87, VI, 197-C, §1º. Lei 10.741/2003 - Estatuto da Pessoa Idosa, artigos 3º.

4 Os dados de denúncias da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos do Ministério de Direitos Humanos e Cidadania. informam que o maior número de denúncias de violações de direitos humanos das 'crianças ou adolescentes', da 'pessoa idosa' e da 'mulher' acontecem na 'casa onde reside a vítima e o suspeito' e na 'casa da vítima'. Um outro dado significativo no caso de 'crianças ou adolescentes' é que a maioria das violações dizem respeito a negligência e maus tratos. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/ondh/painel-de-dados.

lhos, usando estratégias disciplinares não violentas e métodos participativos da comunidade. Os resultados forneceram evidências de eficácia na redução do risco de maus-tratos à criança, melhorando o comportamento parental positivo. (LACHMAN et al., 2017; *apud* BRASIL, 2020)

Verifica-se, no cenário internacional, que esses estudos têm levado os Estados a investirem, cada vez mais, em programas cujas intervenções fortalecem a família, ensinam habilidades relacionais para que pais e/ou responsáveis supervisionem, disciplinem e se comuniquem com os filhos de forma mais afetiva e eficaz. Esse caminho leva à prevenção de comportamentos de risco, como o uso de álcool e outras drogas (BRASIL, 2020) (SANCHEZ, 2022).

Sob a perspectiva da saúde, pode-se observar que é consenso na literatura que o fortalecimento de vínculos familiares gera um sistema familiar unido e coeso sendo considerado o caminho preventivo para o desenvolvimento de crianças saudáveis e sociáveis (FURLONG et al., 2013).

Nesse mesmo sentido, podemos encontrar pesquisas que demonstram que, um sistema familiar unido, favorável ao bem-estar de seus membros, reduz a probabilidade de transtornos comportamentais, violências, bem como o risco de as crianças desenvolverem algum sofrimento psicológico, independente da cultura em que estejam inseridas (MATSUKURA; FERNANDES; CID, 2012).

A participação dos pais e responsáveis junto às atividades escolares trazem resultados favoráveis ao aprendizado e evita a evasão escolar. Estudos demonstram, ainda, que "A quantidade de tempo pai-filho gasto em atividades educacionais está associada a melhorias no funcionamento cognitivo das crianças." (BRASIL, 2020).

O Currículo Europeu de Prevenção dispõe que a pesquisa acerca do programa "*Strengthening Families Program: For Parents and Youth 10-14*" aplicado nos EUA demonstrou que o mesmo produziu resultados não previstos, como a redução na criminalidade, depressão, ansiedade, bem como melhores resultados escolares. "Os «efeitos cruzados», como o sucesso escolar e a redução dos problemas de comportamento, contribuem para aumentar os benefícios econômicos e para a saúde pública da comunidade." (EMCDDA, 2019).

Os programas de fortalecimento de vínculos familiares baseados em evidências têm demonstrado que a família tem papel primordial na educação emocional e intelectual da criança, bem como no enfrentamento a muitos conflitos sociais como a violência intrafamiliar, abuso infantil e vício em álcool e drogas afins.

Tais programas parentais e de fortalecimento de vínculos podem, ainda, levar à prevenção da exposição de crianças e adolescentes no ambiente virtual (prevenção ao uso e disseminação de pornografia infantil, que é crime). Intervenções preventivas que envolvem os pais e responsáveis são

consideradas cruciais e de alto impacto. A implementação de ferramentas de controle parental, filtros e softwares de segurança ajudam na proteção. Contudo, o diálogo aberto e contínuo é apontado como a ferramenta mais eficaz porque cria um laço de confiança, fazendo com que a criança ou adolescente se sinta segura para relatar situações de risco, dúvidas ou ocorrências, em vez de se isolar. Os pais têm o papel primário na supervisão e acompanhamento do acesso dos filhos à internet, estabelecendo regras e limites razoáveis de tempo e tipo de conteúdo.

Considerações finais

É preciso assinalar, mais uma vez, que esta pesquisa possui abordagem qualitativa exploratória com análise dos dados e informações, buscando o diálogo interdisciplinar entre o Direito e as Ciências Sociais, o que permite "olhar" para além do campo dogmático do "dever-ser", ampliando, assim, o estudo interpretativo para o campo real dos fatos (campo do "ser"). Concomitantemente à análise de estudos anteriores[5] e de políticas familiares baseadas em evidências, iniciei uma pesquisa exploratória nos sítios eletrônicos oficiais e nos bancos de dados para fins de levantamento de informações. Os dados quantitativos encontrados auxiliaram na compreensão do objeto em análise.

Foi possível observar que nos últimos anos têm crescido o acesso de crianças e adolescentes ao mundo virtual de forma não ordenada deixando-as vulneráveis, pois, os algoritmos de recomendação as direcionam a conteúdos inapropriados para a idade como a pornografia gerando, ainda, o abuso e a exploração sexual. As pesquisas têm demonstrado que esse delito cresce a cada ano na internet. Pesquisas indicam, ainda, que a média de idade em que se começa a consumir pornografia no país é de 11 anos e, em torno de 10% dos consumidores de pornografia possuem menos de 10 anos.

Especialistas que atuam na área, como os pedagogos e professores, delegados, profissionais do Ministério Público, vêm entendendo que as ações voltadas apenas para o moralismo, banimento, prisão etc. são pouco produtivas e trazem pouco resultado. Eles entendem que intervenções com caráter preventivo que envolvem os pais podem apresentar um maior impacto.

Com um olhar para a prevenção dessas violências e delitos contra as crianças e adolescentes, os estudos científicos baseados em evidências, sejam eles internacionais ou nacionais, demonstram que as políticas familiares de fortalecimento de vínculos trazem resultados positivos, principalmente, no campo da educação, da afetividade intergeracional, da prevenção ao crime,

5 Pesquisa de Pós-Doutoramento em Justiça Administrativa (PPGJA/UFF). Parte da pesquisa consta da publicação do artigo de minha autoria denominado "Direitos Humanos, Políticas Familiares e RPU/ONU: Um Olhar para a Prevenção de Violências Intrafamiliares". Artigo publicado na Revista ESMAT. Ano 17; Número 31; p.163-178. 2025. Vide nota n.5, p.13 do presente trabalho.

ao uso de drogas, à violência intrafamiliar, bem como podem auxiliar na formação da cidadania digital de forma a proteger as crianças e adolescentes no ambiente virtual.

Segundo o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime/ UNODC[6], uma das agências especializadas da ONU, as intervenções para prevenir comportamentos de risco que envolvem pais e/ou outros membros da família apresentam impacto nove vezes maior que as intervenções direcionadas apenas a crianças e adolescentes. Pesquisas[7] realizadas no Brasil sugerem que os programas de fortalecimento de vínculos familiares tem potencial para melhorar as relações familiares fortalecendo o diálogo e aumentando o vínculo entre os familiares.

É crucial que a sociedade, as escolas e, principalmente, as famílias adotem uma postura de uso consciente e equilibrado da IA. Um dos caminhos é o diálogo aberto sobre as ferramentas, o desenvolvimento dos algoritmos em relação às informações geradas pela IA e o fortalecimento dos vínculos familiares e das interações no mundo real.

Dessa forma, se faz importante fomentar as políticas familiares, programas, ações, serviços e benefícios, visando ao fortalecimento de vínculos parentais e intergeracionais e devem ser, também, prioridade para o Estado Brasileiro. Dados de pesquisas baseadas em evidências comprovam que as políticas familiares tem por finalidade atuar na defesa, na promoção e na proteção da família e de todos os seus membros, bem como na prevenção de violências podendo as ações serem desenvolvidas de forma intersetoriais e interinstitucionais, pois, trata-se de um tema de política transversal que envolve a articulação e a integração dos órgãos e entidades da administração pública, do setor privado, entidades do Terceiro Setor e de toda a sociedade.

Referências

ARENDT, Hannah. **A Condição Humana**. Tradução de Roberto Raposo. 10ª ed.; 2007. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

BARRETTO, Vicente de Paulo. **O fetiche dos direitos humanos e outros temas.** 2. ed. ver. e ampl.; Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

BRASIL, **Cartilha sobre políticas públicas familiares**. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Secretaria nacional da Família (SNF/MMFDH). Brasília, 2020.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Brasília/DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em 14/12/2025.

6 Prevenção ao uso de drogas: implantação e avaliação de programas no Brasil. (ROCHA et al., 2018);

7 Relatório de Avaliação do Programa Famílias Fortes. Relatório disponível em: C:/Users/ Ana%20 Paula/Downloads/ Brochura_ilustrada_ FamiliasFortes_ 6_meses_vf.pdf. Último acesso: 13/10/2023.

BRASIL. Lei nº 10.741, de 01 de outubro de 2003. Brasília/DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm. Acesso em 14/12/2025.

BRASIL. Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006. Brasília/DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em 14/12/2025.

DUARTE, Fernanda; IORIO FILHO, Rafael Mario. **Uma fundamentação suficiente para os Direitos Humanos**. Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em Brasília - DF; 2008, p. 3947- 3973.

DUARTE, Fernanda; IORIO FILHO, Rafael Mario; LUCAS DA SILVA, Ronaldo. **Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Editora Seses, 2016.

FELIPE, Ana Paula Faria**. Direitos Humanos, Políticas Familiares e RPU/ ONU: Um Olhar para a Prevenção de Violências Intrafamiliares.** Revista ESMAT. Ano 17; Número 31; p.163-178. 2025.

FELIPE, Ana Paula Faria. **Princípio da Dignidade Humana como pilar de sustentação da Mediação de Conflitos**. In: Teoria da Justiça: Novas Perplexidades e Velhos Temas. Org.: BARRETTO, Vicente de Paulo; MENDES, Bruno C.A.; LUZ SEGUNDO, Elpídio Paiva. Curitiba: Juruá, 2017.

MATSUKURA, T. S.; FERNANDES, A. D. S. A.; CID, M. F. B. **Fatores de risco e proteção à saúde mental infantil: o contexto familiar**. Revista de Terapia Ocupacional da Universidade de São Paulo, v. 23, n. 2, p. 122-129, maio/ago. 2012.

Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência (2019), **Currículo Europeu de Prevenção: manual para decisores, líderes de opinião e responsáveis políticos no domínio da prevenção do consumo de substâncias com base em evidência científica**, Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo. Disponível em: https://www.issup.net/pt-br/ knowledge-share/publications/ 2019-09/curriculo-europeu-prevencao.

PEREIRA, L. P. D. **O adolescente e o fenômeno grooming: uma revisão sistemática**. 2021. 84 f. Orientadora: Maria Sylvia de Souza Vitalle. Dissertação (Mestrado em Ciências) -- Universidade Federal de São Paulo, Guarulhos, SP. 2021.

ROCHA, V.; ALÓ, C.; DAMASCENO, M.; et al. De SFP a PFF: Adaptação de um Programa de Prevenção ao Uso de Drogas para Famílias Brasileiras no Contexto da Saúde e do Serviço Social. In: BRASIL. **Prevenção ao uso de drogas: implantação e avaliação de programas no Brasil**. Brasília: Ministério da Saúde, 2018, p. 203-221.

RODRIGUES, Sérgio Victor de Almeida; MELO, Daniela de Castro**. Prevenção aos crimes sexuais praticados contra crianças e adolescentes na internet: estratégias e desafios no contexto brasileiro**. Belo Horizonte: Avante - Revista Acadêmica da Polícia Civil de Minas Gerais; V.1, n. 8, 2025.

SANCHEZ, Zila vander Meer. **Avaliação da efetividade do programa Famílias Fortes. Universidade Federal de São Paulo/UNIFESP**. Núcleo de Pesquisa em Prevenção ao uso de álcool e outras drogas/PREVINA. Universidade Federal do Ceará. Relatório disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/ assuntos/noticias/ 2022/dezembro/ estudo-revela- potencial-de-reducao- de-60-no-estilo -pa-

rental-negligente- em-participantes-do- programa-familias-fortes/ Brochura_ ilustrada_FamiliasFortes_6_meses_vf.pdf.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

UNITED NATIONS - HUMAM RIGHTS COUNCIL. Universal Periodic Review. Acesso em: https://www.ohchr.org/en/hrbodies/upr/pages/uprmain.aspx.

DIGNIDADE HUMANA NA ERA DIGITAL: A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL COMO CAMPO DE TENSÃO PARA OS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Fabiano Lucio de Almeida Silva

Doutor em Direito pela Universidade Estácio de Sá. Mestre em Saúde Coletiva pelo Instituto Sírio-Libanês de Ensino e Pesquisa. Professor titular da Faculdade CESMAC do Agreste

Resumo:

A introdução da Inteligência Artificial no Poder Judiciário representa uma transformação paradigmática, prometendo celeridade, mas instaurando uma tensão entre a lógica computacional e os valores humanísticos do Direito. O presente estudo objetiva dissecar como a Inteligência Artificial reconfigura os fundamentos do Direito, mapeando seu potencial para a promoção do acesso à justiça e, simultaneamente, investigando criticamente as ameaças que a automação impõe à dignidade humana e ao devido processo legal. Conduziu-se uma análise crítica e sintética de literatura científica selecionada, examinando as intersecções entre tecnologia, filosofia do direito e normas de direitos humanos. Os resultados indicam que, embora a Inteligência Artificial ofereça eficiência operacional e ampliação do acesso à justiça, sua natureza lógico-matemática carece da subjetividade e da capacidade de ponderação moral essenciais ao julgamento humano. Identificou-se o risco de um retorno ao formalismo positivista e a perpetuação de discriminações algorítmicas. Conclui-se que a integração da IA deve ser regida pelo princípio da centralidade da pessoa humana, mantendo a tecnologia como instrumento auxiliar e jamais substitutivo da razão prática humana em decisões judiciais complexas.

Palavras-chave: Inteligência Artificial; Direitos Humanos; Dignidade humana; Viés algorítmico; Acesso à justiça.

Introdução

A denominada Era Digital trouxe uma série de avanços que transformaram significativamente a existência humana com acesso a uma gama de informações em tempo real, novas tecnologias que prometem diminuir es-

força e trabalho, como também, democratizar ferramentas de produção de informação, agora disponíveis a distância de um toque na tela do smartphone. Estas mudanças afetam diretamente as relações sociais quanto aos processos de socialização e comunicação, as relações econômicas e laborais, a formação de grupos sociais e a própria estrutura interna das mais diversas instituições.

Nos dizeres de Mendonça e Martos,

> [...] é um caminho sem volta. A tecnologia de Inteligência Artificial, ao permitir a aproximação da máquina ao pensamento humano, tem trazido inúmeros benefícios, tais como a diminuição da probabilidade de erro, a automatização de processos, o gerenciamento e análise de dados em áreas sensíveis, a celeridade, a produtividade, dentre outros" (2023, p. 7).

A difusão de técnicas de Inteligência Artificial (IA) no campo jurídico trouxe à tona o debate sobre a capacidade do Direito em proteger a dignidade humana frente à automação de decisões e à operação em grande escala de "algoritmos", que podem ser conceituados como:

> [...] qualquer procedimento de computador bem definido que possua algum valor agregado na qualidade de suas entradas (input), gerando outros valores na saída (output), [...]. Combinando cálculo, processamento e raciocínio, os sistemas que implementam algoritmos de inteligência artificial podem ser excepcionalmente complexos, codificando milhares de variáveis em milhões de pontos de dados (Maranhão; Florêncio; Almada, 2021, p. 158).

No Brasil, o Poder Judiciário vivencia uma crescente integração de sistemas de IA, motivada pela necessidade de enfrentar o volume massivo de litígios e a morosidade processual. Todavia, essa inserção de novas tecnologias generativas não é caracterizada como um fenômeno neutro, uma vez que estabelece um campo de tensão entre a busca pela eficiência operacional e a salvaguarda das garantias fundamentais dos cidadãos.

> Em um ambiente onde os custos processuais eram altíssimos, as demandas eram inúmeras e a morosidade processual era motivo de questionamento por parte da sociedade, a IA vem quase como uma dádiva para pôr fim aos problemas do Judiciário. [...] Inegáveis são os benefícios de tal tecnologia, como por exemplo, a diminuição da probabilidade de erro, a automatização de processos, o gerenciamento e análise de dados em áreas sensíveis, trabalhos repetitivos, a produtividade, dentre outros. Contudo, traz consigo preocupações quanto à garantia dos direitos fundamentais e liberdades individuais (Mendonça; Martos, 2023, p. 5)

De certo modo, segundo Lu e Lima (2025), essa integração é natural em virtude das potencialidades que a implementação do uso da IA pode gerar aos processos e decisões judiciais:

> A confluência da inteligência artificial com o Direito acontece de forma direta, através da implementação de mecanismos jurídicos atrelados a *softwares* dotados de inteligência artificial, seja para promover maior eficiência em serviços jurídicos, como no seu uso da [IA] pelos tribunais seja para catalogar, classificar e operacionalizar processos judiciais, seja na tentativa já testada em alguns países para que a máquina auxilie na tomada de decisões jurídicas em processos judiciais ou, ainda, no uso pela iniciativa privada de programas informáticos inteligentes para feitura e controle de contratos, pesquisa jurídica e predição de resultados jurídicos, entre outros usos (p. 102).

Nesse sentido, pesquisas apontam duas tendências complementares: (1) de um lado, a visão de que a IA tem um potencial de ampliar a efetividade de direitos, e por outro lado, (2) a visão de que a IA oferece um risco para liberdades e procedimentos jurídicos essenciais devido a opacidade e viesses de seus algoritmos.

Ao mesmo tempo, pesquisas relacionadas a questão do acesso à justiça realçam ganhos evidentes de celeridade e qualificação de decisão mediante o uso de ferramentas automatizadas, mas alertam para o necessário equilíbrio ético e regulatório. Outros trabalhos advertem que a transferência acrítica do processo decisório para a IA pode levar a um novo mecanicismo jurídico, reminiscentes do positivismo exegético, com risco de empobrecimento da valoração jurídica e da discricionariedade responsável.

Dessa forma, a problemática central da presente pesquisa reside no fato de que a IA, fundamentada em lógica matemática e estatística, opera de maneira distinta da racionalidade jurídica hermenêutica. Enquanto o Direito demanda ponderação e valoração axiológica (Alexy, ano), os sistemas de inteligência artificial funcionam baseados em reconhecimento de padrões e predições, o que levanta a questão sobre a capacidade desses sistemas de realizarem julgamentos justos (Oliveira; Costa, 2018). Essa dicotomia sugere o risco de um retorno ao formalismo ou positivismo jurídico, onde a decisão se torna um produto mecanicista desprovido de sensibilidade humana (Araújo; Simioni, 2020).

Ainda nesse sentido, a literatura aponta para riscos tangíveis aos direitos humanos, como a discriminação algorítmica e a opacidade dos sistemas decisórios, que podem comprometer o devido processo legal (Duarte; D'Aguiar, 2023).

Diante desse panorama, este artigo se propõe a responder à seguinte pergunta de pesquisa: *Como a crescente integração da IA nas atividades do Poder*

Judiciário brasileiro pode se tornar um campo de tensão entre a lógica computacional e os alicerces humanísticos, normativos e valorativos que constituem o Estado Democrático de Direito? O objetivo principal é dissecar essa reconfiguração, delineando respostas teóricas e práticas para assegurar que a tecnologia sirva à dignidade humana, e não o contrário.

A Inteligência Artificial (IA) como instrumento de acesso à justiça e eficiência

Vários autores reconhecem que o uso da IA oferece ganhos práticos para o acesso à justiça, tais como: *triagem de processos, análise massiva de documentos, predição de temas repetitivos e apoio aos cidadãos leigos com informação qualificada e de fácil compreensão, reduzindo custos e morosidade*. Mendonça e Martos (2023) apontam que num cenário de litigiosidade de massa, como o brasileiro, o uso da tecnologia surge como ferramenta ideal para otimizar a gestão processual e ampliar o acesso à justiça, aliviando a sobrecarga judicial e consolidando a efetividade de garantias constitucionais, desde que integradas com a equidade de acesso.

> [...] em um primeiro momento, a inteligência artificial pode ser utilizada como instrumento para superar obstáculos como a burocracia extrema, a demora na tramitação dos processos e nos julgamentos em desigualdade, o que já vem sendo implantado no Brasil e no mundo. E isto é possível, pois a IA conta com duas habilidades que são extremamente essenciais para tal feito, quais sejam a conectividade e a capacidade de atualização (Mendonça; Martos, 2023, p. 10-11).

De acordo com Matias e Araújo (2021), a utilização de ferramentas de IA, como o sistema *Victor* (no Supremo Tribunal Federal - STF), *Athos* e *Sócrates* (no Superior Tribunal de Justiça - STJ) permitem realizar triagem de recursos, agrupamento de temas de repercussão geral e automação de tarefas repetitivas com alta acurácia. "A incorporação de ferramentas que auxiliem nesse processo, como as proporcionadas pela IA, pode aumentar ainda mais a produtividade do Poder Judiciário" (p. 117).

A utilização desses sistemas, não apenas nas altas corte, mas em todos os tribunais, permitem que os magistrados foquem em questões de maior complexidade cognitiva, potencialmente reduzindo o tempo de tramitação e os custos processuais.

Entretanto, os autores apontam que a eficiência auferida com a implantação desses sistemas automatizados não pode ser confundida com justiça substantiva. Assim como em outras esferas da vida humana, a implantação da "revolução digital" e a automação nas atividades do Poder Judiciário, embora facilitem a linguagem e a colaboração transnacional, demandam uma

cautelosa adaptação para que a celeridade não atropele garantias processuais (Matias; Araújo, 2021).

A literatura mostra reservas, já que o benefício instrumental não é automático, dependendo do desenho institucional, da qualidade dos dados e de supervisão humana qualificada. Maranhão, Florêncio e Almada (2021) enfatizam a necessidade de princípios regulatórios (proteção de dados, transparência, explicabilidade) para que ganhos em eficiência não se convertam em prejuízos substanciais.

A problemática da opacidade e discriminação algorítmica como fatores de risco à dignidade

A incorporação da IA ao domínio jurídico traz consigo possíveis ameaças diretas aos direitos fundamentais através do fenômeno denominado por "discriminação algorítmica", onde preconceitos contidos nas bases de dados são reproduzidos e amplificados, afetando grupos vulneráveis (Duarte; D'Aguiar, 2023).

> Os sistemas baseados em IA necessitam de uma base de dados estruturada, de forma que viabilize a construção de algoritmos que a leiam. Sem essa base de dados, os sistemas são formatados para extrair informações, confrontá-los e estruturá-los, de forma a alcançar um objetivo específico. É dentro desse contexto que se estruturam as decisões automatizadas tomadas por algoritmos, que nada mais são do que uma decisão alcançada somente a partir de dados processados automaticamente, sem a intervenção humana direta (Matias; Queiroz, 2021, p. 123).

Nunes (2015) salienta que esse processo de incorporação tecnológica no judiciário demanda o abandono da premissa de que a tecnologia opera sob a égide da neutralidade absoluta. Inúmeros estudos apontam que os sistemas tecnológicos trazem consigo as limitações cognitivas de seus criadores.

Matias e Queiroz (2021) argumentam sobre a problemática da influência que valores e crenças exercem sobre os seres humanos e sua repercussão no processo de criação de ferramentas de IA. Já que o raciocínio humano é puramente lógico ou isento de subjetividade, os viesses cognitivos que permeiam esse raciocínio são transferidos para os produtos do pensamento humano. E argumentam que "[...] se as decisões podem ser tomadas somente por meio de processamento automático, como proporcionar meios para garantir que tais decisões serão isentas de vieses de conceito e possuirão um senso proporcional e ético?" (p. 123).

Dessa forma, ao se transferir a capacidade decisória para um software, também se transfere as distorções inerentes ao capital humano responsável por sua programação, curadoria de dados e parametrização (Nunes, 2015;

Nunes; Marques, 2018; Matias; Queiroz, 2021). **Oliveira e Costa (2018)** demonstram que sistemas utilizados em contextos penais (p. ex. avaliações de risco) podem influenciar penas e medidas, reproduzindo desigualdades e comprometendo a dignidade dos sujeitos envolvidos.

Nesse sentido, os algoritmos correm o risco de atuar não como vetores de objetividade para a decisão do sistema, mas como espelhos amplificadores das desigualdades sociais existentes e presentes no inconsciente coletivo (Medeiros, 2020; Matias; Queiroz, 2021; Nunes; Marques, 2018; Queiroz; Disconzi, 2024; Oliveira; Costa, 2018; Wolkart, 2018). Se os dados históricos utilizados no treinamento de modelos de *Machine Learning* refletem preconceitos estruturais (racismo, elitismo ou sexismo), o sistema tenderá a reproduzir, e muitas vezes, até escalar, essas discriminações sob uma falsa imagem de imparcialidade técnica (Medeiros, 2020; Nunes, Marques 2018).

Outra questão relevante, segundo Medeiros (2020), é a problemática da "opacidade" ou *Black box*(caixa-preta) dos algoritmos nos modelos de IA. Baseados em modelos de *Deep Learning* e Redes Neurais Profundas, a opacidade é fator intrínseco de sua arquitetura avançada, sua estrutura de processamento auto-organizável torna o caminho lógico de tomada de decisão muitas vezes ininteligível, inclusive para os seus desenvolvedores.

No cenário brasileiro, este desafio é ampliado pela precariedade da infraestrutura de dados. Medeiros (2020) alerta para a ausência de um ecossistema de dados unificado e padronizado no Judiciário. A fragmentação e a inconsistência das bases de dados geram uma insegurança sistêmica, pois algoritmos treinados com dados ruidosos (*garbage in, garbage out*) produzem inferências não confiáveis.

Por consequência, esta opacidade dos algoritmos se revela como um grande desafio a efetivação dos princípios da transparência e do devido processo legal quanto a utilização desses modelos no sistema judicial. Uma vez que o raciocínio da máquina não é explicável ou auditável, torna-se impossível para o jurisdicionado compreender seus fundamentos e por consequência, contestar sua decisão, ferindo o direito à ampla defesa. Nesse sentido, pesquisas assinalam que a opacidade pode afetar direitos processuais já que reduzem a possibilidade de contestação e fundamentação adequada de decisões que resultam de predições automatizadas (Matias; Araújo, 2023; Queiroz; Disconzi, 2024).

Por fim, a opacidade técnica transborda para o campo dos direitos fundamentais, ameaçando garantias processuais basilares. A assimetria no acesso e na compreensão dessas ferramentas pode desvirtuar o princípio da paridade de armas e mitigar o direito de defesa, criando um cenário onde o jurisdicionado se vê incapaz de auditar ou contestar a "convicção" da máquina (LUCON, 2020). Torna-se urgente, portanto, uma regulamentação que não apenas viabilize a inovação, mas que imponha padrões rigorosos de transparência e auditabilidade, assegurando que a modernização jurisdicional não

custe o preço do devido processo legal (LUCON, 2020).

Duarte e D'Aguiar (2024) argumentam que diante deste cenário, o estabelecimento de uma governança ética se torna imperativo. As autoras apontam que a Resolução CNJ nº 332/2020 é um marco importante no Brasil, ao estabelecer diretrizes e princípios éticos quanto o desenvolvimento e utilização da IA no Judiciário.

> A Resolução CNJ nº 332/2020 (CNJ, 2020) está estruturada em torno de princípios éticos que visam garantir que o uso da IA no Judiciário promova a justiça e respeite os direitos humanos. Entre os princípios mais relevantes estão a igualdade, não discriminação, pluralidade,solidariedade e o julgamento justo. A resolução reforça que as decisões judiciais automatizadas devem ser orientadas por esses valores, buscando eliminar possíveis distorções causadas por algoritmos enviesados que possam comprometer a equidade dos julgamentos (Duarte; D'Aguiar, 2024, p. 244).

O choque entre a lógica algorítmica e a racionalidade hermenêutica da valoração judicial

Vários autores (Araújo; Simioni, 2020; Oliveira; Costa, 2018; Almeida; Shah, 2022) argumentam que a inserção da IA no ecossistema de justiça não deve ser compreendida meramente como um incremento de eficiência operacional, mas como um evento que precipita um embate ontológico entre duas racionalidades distintas: a lógica formal-matemática (racionalidade instrumental da máquina), inerente aos sistemas computacionais, e a racionalidade hermenêutica (valorativa), constitutiva do Direito.

> Em relação à inteligência artificial, verificou-se que ela é uma inteligência lógico-matemática. Embora ela efetue operações que são indiscutivelmente inviáveis para um ser humano realizar, isso devido ao seu poder de armazenamento e de processamento de dados, a inteligência artificial trabalha, em sua essência, com operações de comparação, estatística, probabilidade, utilidade, quantificação, volatilidade, dentre outras. Todas operações, substancialmente, lógico-matemáticas (Araújo; Simioni, 2020, p. 15).

Esse embate se manifesta na indagação filosófica a respeito da "possibilidade de a máquina julgar", gerando o reconhecimento de uma incomensurabilidade fundamental entre o processamento de dados e a construção de sentido jurídico.

A literatura especializada adverte que a delegação do ato de julgar modelos lógico-matemáticos pode induzir a uma espécie de "neopositivismo digital", onde a complexidade da vida humana é reduzida a variáveis computáveis, revivendo, sob a roupagem tecnológica, o mecanicismo da Escola da Exegese (Araújo; Simioni, 2020; Almeida; Shah, 2022).

> Ao transferir o processo decisório para um *software* inteligente, estar-se-ia produzindo uma simplificação e reducionismo da jurisdição, transformando a atividade jurisdicional em um processo lógico-matemático. Dentro desse cenário, estar-se-ia retrocedendo a um positivismo jurídico com uma vestimenta da atualidade. Enquanto o positivismo jurídico fazia uma leitura lógica gramatical do direito, esse novo positivismo fará uma leitura lógico-matemática computacional do direito, todas elas leituras mecanicistas do direito (Araújo; Simioni, 2020, p. 15)

Silva e Colombo (2024) lecionam que tradicionalmente a IA se pautava na criação de máquinas para executar atividades que demandavam inteligência humana, normalmente se programando previamente cada função a ser cumprida. Atualmente, esse processo avançou e se desenvolveu com o denominado *machine learning*, "que capacita os computadores a aprender com dados, sem a necessidade de serem programados explicitamente para cada tarefa" (p. 230.

Do ponto de vista da Ciência da Computação, os algoritmos de *machine learning* e *deep learning* operam sob paradigmas estocásticos e probabilísticos. Isto é, eles identificam correlações em vastos volumes de dados para prever resultados futuros baseados em padrões anteriores.

> Algoritmos são a espinha dorsal do aprendizado de máquina. Essas sequências de instruções permitem que os computadores aprendam com os dados, modelando matrizes preditivas e fazendo generalizações, sem que as máquinas sejam programadas apenas para uma função específica (Belda, 2017; O'Neil, 2020; Russell, 2021 e 2022). Ao serem treinados com grandes quantidades de dados, os algoritmos põem se tornar cada vez mais acurados e eficientes. Podem ganhar autonomia na tomada de decisões - e esse é o ponto para o qual o Direito deve estar atento (Silva; Colombo, 2024, p. 231).

Ainda sob o desenvolvimento dos algoritmos em sistemas de aprendizado de máquina, Silva e Colombo (2024) apresentam a distinção entre 'IA forte' e 'IA fraca':

> A IA fraca, por ser especializada em tarefas específicas, opera com base em algoritmos e modelos de dados pré-definidos e fechados, limitando sua capacidade de generalização A IA forte caracteriza-se, por sua vez, como mais abrangente e adaptável, capaz de aprender e raciocinar de forma autônoma, similar à mente humana. [...] A IA fraca simula a inteligência, enquanto a IA forte busca reproduzi-la em sua totalidade, com a aquisição de novas habilidades. A IA forte, ou superinteligência, representaria a criação de sistemas capazes de autoaprendizagem e e ultrapassar as limitações da programação inicial (p. 232).

No cenário atual, segundo Oliveira e Costa (2018), a IA contemporânea enquadra-se na categoria de 'IA Fraca'. Isso significa que tais sistemas simulam a cognição através da manipulação sintática de símbolos, mas carecem de semântica, consciência e intencionalidade. A máquina processa a sintaxe do "se... então", mas é incapaz de compreender o significado dos fatos sociais e dos valores que processa. Ou seja, a IA atual ("IA fraca") é capaz de simular processos cognitivos, mas não possui consciência ou intencionalidade, elementos essenciais para a valoração moral exigida no Direito (Oliveira; Costa, 2018).

Segundo Araújo e Simioni (2020), a natureza operacional da IA - fundamentada em comparações binárias, inferências probabilísticas e quantificação estatística - é insuficiente para capturar a densidade do fenômeno jurídico.

Essa limitação técnica colide frontalmente com a natureza do ato de julgar. A decisão judicial, conforme a teoria da argumentação jurídica de Alexy (2017), carrega uma "pretensão de correção" que transcende a legalidade formal. Julgar exige ponderação, uma atividade intelectiva que demanda a valoração moral de princípios em colisão diante de um caso concreto. O algoritmo, por sua vez, busca a otimização de uma função-objetivo matemática; ele não pondera valores, ele minimiza erros estatísticos (Oliveira; Costa, 2018).

A aplicação de princípios jurídicos exige ponderação diante de casos concretos, uma atividade subjetiva e valorativa que softwares, operando por lógica matemática e estatística, são incapazes de replicar. Ao tentar traduzir a a complexidade da hermenêutica jurídica para a linguagem binária do código da IA, corre-se o risco de simplificar o julgamento a uma mera aplicação de padrões pretéritos, ignorando que o Direito não é um sistema fechado de regras lógicas, mas um campo aberto de disputa de sentidos e valores. Araújo e Simioni (2020) argumentam que esse processo pode induzir a um perigoso reducionismo, que eles denominam como "neopositivismo digital".

Ainda nesse sentido, os autores argumentam que esse processo revive, sob roupagem tecnológica, o mecanicismo da Escola da Exegese do século XIX. Nesse cenário distópico, o juiz (ou o software) seria rebaixado a um operador da lógica-formal, ignorando que o Direito não é um sistema fechado de regras, mas uma prática social interpretativa (Araújo; Simioni, 2020)

Além disso, deve-se ter sempre em mente que a racionalidade hermenêutica pressupõe o uso da dialética e da capacidade de justificação das razões percorridas para a tomada da decisão. Como anteriormente abordado, a opacidade dos algoritmos (black box), cujos processos decisórios internos são muitas vezes ininteligíveis até para seus programadores, fere os princípios da publicidade e da garantia da fundamentação das decisões (Matias; Araújo, 2021). Se a máquina não pode explicar o "porque" de sua decisão em termos de justiça, mas apenas em termos de probabilidade estatística, ela

falha em cumprir o requisito do julgamento justo dentro do devido processo legal.

O atual cenário exige criticidade quanto a ilusão da neutralidade técnica de programa e programador. Almeida, Shah e Almada (2022) alertam que a fascinação pela eficiência tecnológica tende a ocultar escolhas normativas sob o véu da objetividade algorítmica. A tecnologia não elimina a subjetividade; ela apenas a desloca para a etapa de programação e treinamento dos modelos. Assim, a substituição acrítica do juiz pelo algoritmo não apenas falha em replicar a dimensão humanística da justiça, mas ameaça converter o processo judicial em uma "caixa preta" de formalismo estatístico, incapaz de sensibilidade diante das idiossincrasias da condição humana.

A automação acrítica tende a perpetuar o *status quo* através de vieses algorítmicos. Como os modelos aprendem com dados históricos, eles cristalizam preconceitos estruturais, transformando discriminações passadas em predições futuras, o que afronta a dignidade humana e o ideal de justiça transformadora (Duarte; D'Aguiar, 2023).

A arquitetura da governança ética e a centralidade humana no design de sistemas judiciais

A implementação de Inteligência Artificial no ecossistema de justiça demanda obrigatoriamente a transição de um modelo puramente tecnocrático para uma abordagem de "IA Confiável" (Trustworthy AI), onde a arquitetura dos sistemas é, desde sua concepção, restringida por diretrizes éticas e normativas claras.

No cenário brasileiro, a Resolução CNJ nº 332/2020 emerge como um marco fundamental dessa tentativa de alinhamento, buscando mitigar o descompasso entre a velocidade da inovação algorítmica e a rigidez das garantias processuais, ao impor requisitos de transparência, explicabilidade e não discriminação (Duarte; D'Aguiar, 2024).

Contudo, a governança não se esgota na regulação; ela demanda protocolos técnicos robustos. A literatura especializada converge para a necessidade de padrões de *compliance algorítmico* que incluam auditoria contínua de dados e modelos, visando neutralizar a reprodução estatística de desigualdades estruturais como mencionado anteriormente (Matias; Araújo, 2021; Almeida; Shah; Almada, 2022; Araújo; Simioni, 2020). Nesse contexto, o princípio da "Centralidade da Pessoa Humana" atua como uma restrição inviolável de design (*hard constraint*), determinando que a tecnologia deve orbitar a dignidade humana, e não o contrário (Silva; Colombo, 2024).

Essa premissa alinha-se aos paradigmas internacionais, como o Regulamento de Inteligência Artificial (RIA) 2024/1689 da União Europeia (UE, 2024) e as diretrizes da UNESCO (Unesco, 2020), que vetam categoricamente aplicações de risco inaceitável - como o *social scoring* ou vigilância bio-

métrica indiscriminada - e exigem supervisão humana significativa em decisões críticas (Ballesteros; Lopes, 2024).

> O RIA destaca a importância de proteger o princípio da dignidade humana, considerando que, certas aplicações de IA, como a pontuação social (*social score*) ou os sistemas de monitorização em massa, podem minar a dignidade das pessoas, tratando-as de forma desumanizante, com base em dados e algoritmos que determinam o seu valor ou comportamento social, sem julgamento humano adequado (Ballesteros; Lopes, 2024).

A arquitetura ideal, portanto, é a de sistemas híbridos (*human-in-the -loop*), onde a IA opera estritamente em 'nível de suporte', processando informações para subsidiar a cognição humana, jamais para substituí-la. A tutela constitucional impõe que a palavra final permaneça com o magistrado, o único agente capaz de realizar a ponderação moral e axiológica necessária à verdadeira entrega da prestação jurisdicional (Mendonça; Martos, 2023).

Considerações finais

A pesquisa confirma que a integração da Inteligência Artificial ao Poder Judiciário não representa uma mera atualização tecnológica, mas sim um campo de tensão dialética que desafia a própria ontologia da prestação jurisdicional. A resposta à pergunta norteadora desta pesquisa é positiva: a implementação acrítica de sistemas automatizados, quando orientada exclusivamente pela métrica da eficiência, possui o potencial concreto de erodir os fundamentos éticos do Direito.

Essa erosão manifesta-se pelo risco de um retorno ao formalismo mecanicista. Conforme alertam Araújo e Simioni (2020), a substituição do raciocínio hermenêutico pela lógica probabilística dos algoritmos pode reviver os dogmas da Escola da Exegese, onde a complexidade social é achatada por uma aplicação normativa desprovida de sensibilidade contextual. A 'pretensão de correção' inerente à decisão judicial exige uma capacidade de valoração moral e uma intencionalidade que, como demonstram Oliveira e Costa (2018), são atributos exclusivos da consciência humana e inalcançáveis pela 'IA fraca' contemporânea.

Não obstante, a literatura analisada impede uma postura ludista de rejeição total. Reconhece-se que, sob arquiteturas de governança adequadas, a IA atua como um vetor potente de democratização do acesso à justiça, mitigando a morosidade que historicamente aflige os tribunais (Mendonça; Martos, 2023). O ponto de equilíbrio reside, portanto, em reafirmar a tecnologia como meio, e jamais como fim. A dignidade humana deve operar como o limite intransponível e o princípio regente de qualquer iniciativa de automação, assegurando a 'centralidade da pessoa humana' frente à expansão do

tecnicismo (SILVA; COLOMBO, 2024).

A síntese propositiva deste estudo aponta para a necessidade imperativa de modelos híbridos (*human-in-the-loop*), onde a decisão final em matérias que envolvam juízo de valor permaneça sob tutela humana. Para que isso ocorra, é fundamental a efetivação de marcos regulatórios que, a exemplo da Resolução CNJ nº 332/2020, imponham requisitos de explicabilidade, auditabilidade e combate aos vieses discriminatórios que habitam as caixas -pretas dos modelos de aprendizado de máquina (DUARTE; D'AGUIAR, 2024).

Referências

ALEXY, Robert. **Teoria da argumentação jurídica: a teoria da argumentação racional como teoria da fundamentação jurídica**. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

ALMADA, Marco. Inteligência Artificial: Perspectivas a partir da Filosofia do Direito. In: XII SEPECH, 2019, Londrina. Anais Eletrônicos do XII SEPECH. UEL, 2018. v. 3. p. 661-676. Disponível em: https://sepechuel2018.wordpress.com/anais -eletronicos-edicao-atual/. Acesso em: 12 mar. 2025.

ALMEIDA, Maíra; SHAH, Alexander Ali. O pensamento jusfilosófico na era da inteligência artificial. **Revista Direito e Contexto**, v. 1, n. 1, e0002, 2022. Disponível em: https://www.revistadireitoecontexto.com.br/index.php/rdct/article/ view/ pensamento- jusfilosofico-na-era-da -inteligencia-artificial. Acesso em: 12 mar. 2025.

ARAÚJO, Érik da Silva e; SIMIONI, Rafael Larazzotto. Decisão Jurídica e Inteligência Artificial: Um retorno ao positivismo. **Revista de Direito**, Viçosa, v. 12, n. 02, 2020. DOI: doi.org/10.32361/2020120210568. Acesso em: 12 mar. 2025.

BALLESTEROS, Maria Concepción Rayón; LOPES, Ana Maria D'Ávila. Direitos humanos na era digital: Desafios derivados dos avanços da inteligência artificial e da neurociência. In: **Temas de Direitos Humanos do IX CIDHCoimbra**, 2024. Disponível em: https://www.cidhcoimbra.com/anais. Acesso em: 12 mar. 2025.

DUARTE, Fernanda; D'AGUIAR, Filipa Pais. Direitos humanos e Inteligência Artificial: Identificação e análise dos principais desafios globais (sob a ótica das sociedades ocidentais). In: **Temas de Direitos Humanos do VIII CIDHCoimbra**, 2023. Disponível em: https://www.cidhcoimbra.com/anais. Acesso em: 12 mar. 2025.

DUARTE, Fernanda; D'AGUIAR, Filipa Pais. Notas sobre a governança da Inteligência Artificial no judiciário brasileiro: A Resolução CNJ nº 332/2020 e a implementação de projetos de IA no Brasil. In: **Temas de Direitos Humanos do IX CIDHCoimbra**, 2024. Disponível em: https://www.cidhcoimbra.com/anais. Acesso em: 12 mar. 2025.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos. **Processo virtual, transparencia e accountability**. *In*: Inteligência Artificial e Direito Processual: os impactos da virada tecnológica. 1. ed. Salvador: JusPodivm, 2020. p. 449-464.

LU, Rodrigo Rodrigues; LIMA, Marília Freitas. Inteligência artificial e direito: um

estudo sobre os impactos nas dimensões dos direitos humanos fundamentais. **Revista de Direito, Governança e Novas Tecnologias**, v. 10, n. 2, p. 101-123, Jan./Jul. 2025. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2526-0049/2024.v10i2.11046. Disponível em: https://www.indexlaw.org/index.php/revistadgnt/article/view/11046. Acesso em: 12 mar. 2025.

MATIAS, Edinalda Araujo; ARAÚJO, José Henrique Mouta. Inteligência Artificial e o Direito: uma reflexão sobre as novas tendências, perspectivas e desafios à prática jurídica no Brasil. **Revista de Direito e Atualidades**, *[S. l.]*, v. 2, n. 5, 2023. Disponível em: https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/rda/article/view/6802. Acesso em: 12 mar. 2025.

MARANHÃO, Juliano Souza de Albuquerque; FLORÊNCIO, Juliana Abrusio; ALMADA, Marco. Inteligência artificial aplicada ao direito e o direito da inteligência artificial. **Suprema: Revista de Estudos Constitucionais**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 154-180, jan./jun. 2021. DOI: https://doi.org/10.53798/suprema.2021.v1.n1.a20. Acesso em: 12 mar. 2025.

MEDEIROS, Nathália Roberta Fett Viana De. **Uso da Inteligência Artificial no processo de tomada de decisões jurisdicionais:** potenciais riscos e possíveis consequências. *In*: Inteligência Artificial e Direito Processual: os impactos da virada tecnológica. 1. ed. Salvador: JusPodivm, 2020. p. 591-628.

MENDONÇA, Cláudia Gil; MARTOS, Frederico Thales de Araújo. A revolução da inteligência artificial e seu impacto no acesso à justiça. **Revista Direito e Contexto**, v. 1, n. 1, e0004, 2023. DOI: 10.17655/rdct.2023.e0004. Acesso em: 12 mar. 2025.

NUNES, Dierle. Colegialidade corretiva, precedentes e vieses cognitivos: algumas questões do CPC-2015. **Revista Brasileira de Direito Processual - RBDPro**, Belo Horizonte, p. 61-81, 2015.

NUNES, Dierle; MARQUES, Ana Luiza Pinto Coelho. Inteligência artificial e direito processual: vieses algorítmicos e os riscos de atribuição de função decisória às máquinas. **Revista de Processo**, *[S. l.]*, v. 285, p. 421-447, 2018.

OLIVEIRA, Samuel Rodrigues de; COSTA, Ramon Silva. Pode a máquina julgar? Considerações sobre o uso de inteligência artificial no processo de decisão judicial. **Revista de Argumentação e Hermenêutica Jurídica**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 21-39, jul./dez. 2018. Disponível em: https://www.indexlaw.org/index.php/HermeneuticaJuridica/article/view/4796. Acesso em: 12 mar. 2025.

QUEIROZ, Gabriel Noll; DISCONZI, Verônica Silva do Prado. O impacto da inteligência artificial no direito: questões éticas e legais. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação - REASE**, São Paulo, v. 10, n. 04, abr. 2024. DOI: 10.51891/rease.v10i4.13550. Disponível em: https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/13550. Acesso em: 12 mar. 2025.

SILVA, André Luiz Olivier da; COLOMBO, Cristiano. Inteligência Artificial e riscos aos direitos humanos: Centralidade da pessoa humana e convergências nos quadros jurídicos eurounitário e brasileiro. In: **Temas de Direitos Humanos do IX CIDHCoimbra**, 2024. Disponível em: https://www.cidhcoimbra.com/anais. Acesso em: 12 mar. 2025.

UE - UNIÓN EUROPEA. **Reglamento (UE) 2024/1689**, del Parlamento Euro-

peo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de Inteligencia Artificial y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.° 300/2008, (UE) n.° 167/2013, (UE) n.° 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de Inteligencia Artificial). Diario Oficial de la Unión Europea, 12 de julio de 2024. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401689. . Acesso em: 12 mar. 2025.

WOLKART, Erick Navarro. Análise econômica e comportamental do processo civil: como promover a cooperação para enfrentar a tragédia da Justiça no processo civil brasileiro. Tese de doutorado - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ, Rio de Janeiro, p. 724, 2018. Disponível em: http://www.bdtd.uerj.br/handle/1/17363. Acesso em: 12 mar. 2025.

Apoio Cultural:



www.edbrasilica.com.br
contato@edbrasilica.com.br



www.edicoesbrasil.com.br
contato@edicoesbrasil.com.br

Anais de Artigos Completos - Volume 11
X CIDHCoimbra 2025

Organizadores:
Jónatas Machado
Carla de Marcelino Gomes
Catarina Gomes
César Augusto Ribeiro Nunes
Leopoldo Rocha Soares



Edições Brasil

ISBN 978-65-5104-142-6

EDITORA BRASÍLICA