



Revista Interdisciplinar  
**Escola Judicial de Roraima**

Edição 2025.1





**Revista Interdisciplinar  
da Escola Judicial  
de Roraima**

Ano 1, vol.1, nº 1  
Janeiro/2025

**Revista Interdisciplinar da Escola Judicial de Roraima**

Av. Ene Garcêz, 1696 - 4º Andar, São Francisco, Boa Vista - RR, 69305-135

Tel: (95) 3198-4156 | [revistaejurr@tjrr.jus.br](mailto:revistaejurr@tjrr.jus.br)





## COMPOSIÇÃO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE RORAIMA

**Des. Jésus Nascimento**  
PRESIDENTE

**Des. Ricardo Nascimento**  
VICE-PRESIDENTE

**Des. Mozarildo Cavalcanti**  
CORREGEDOR-GERAL DE JUSTIÇA

**Des. Erick Linhares**  
OUVIDOR-GERAL DE JUSTIÇA

**Des. Cristóvão Suter**  
DIRETOR DA ESCOLA JUDICIAL DE RORAIMA

**Henrique Tavares**  
SECRETÁRIO-GERAL

**Des. Mauro Campelo**  
**Des. Almiro Padilha**  
**Des<sup>a</sup>. Tânia Vasconcelos**  
**Des<sup>a</sup>. Elaine Bianchi**  
**Des. Leonardo Cupello**

MEMBROS

## ESCOLA JUDICIAL DE RORAIMA

## COMPOSIÇÃO

COORDENADORA ACADÊMICA  
**Tatiana Saldanha de Oliveira**

SUBCOORDENADORIA DE APOIO ADMINISTRATIVO  
**Emerson Cairo Matias da Silva**

SETOR DE FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO  
**Geanni Pereira Monteiro**

SETOR DE REGISTRO E INFORMAÇÃO  
**Pollyanne Queiroz Lopes dos Santos**

SETOR DE TECNOLOGIA, PRODUÇÃO E COMUNICAÇÃO  
**Saimon Alberto Coelho Palácio**

ASSESSORA DE GABINETE ADMINISTRATIVO  
**Vera Lucia Nunes de Souza**

ASSESSORA JURÍDICA  
**Flavianne Fontinele de Albuquerque**

ASSESSORA TÉCNICA  
**Olane Inácio de Matos Lima**

ASSESSORA TÉCNICA  
**Érica Patrícia Rodrigues Figueredo**

ASSESSOR TÉCNICO  
**Marcelo Anderson Nogueira da Graça**

ASSESSOR TÉCNICO  
**Salem Thomaz Salomão**

ASSESSOR TÉCNICO  
**Melquizedeque Lima Pereira**

ASSISTENTE TÉCNICO  
**Francisco Nunes Pereira**

ASSISTENTE TÉCNICO  
**Juremilton Eduardo de Souza Maduro**



Revista Interdisciplinar  
**Escola Judicial de Roraima**

© Todos os direitos reservados. As opiniões expressas nos artigos publicados são de responsabilidade exclusiva dos autores, não refletindo necessariamente a posição da equipe editorial da Revista Interdisciplinar da Escola Judicial de Roraima. A reprodução não autorizada desta publicação, toda ou em parte, constitui violação dos direitos autorais (Lei nº 9.610).



## FICHA TÉCNICA

### EQUIPE EDITORIAL

Diretor da Escola Judicial de Roraima  
**Desembargador Cristóvão Suter**

Editor Geral  
**Claudio Klaus**

Editor Executivo  
**Alcenir Souza**

Editor e Responsável Técnico  
**Melquisedeque Lima Pereira**

Diagramação  
**Marcelo Anderson Nogueira da Graça**

### CONSELHO EDITORIAL

**Prof. Dr. Erick Cavalcanti Linhares Lima** (UERR)

**Profa. Dra. Janaine Voltolini de Oliveira** (UERR)

**Prof. Dr. Levi Hülse** (UNIARP)

**Profa. Dra. Perla Alves Martins Lima** (UERR)

**Prof. Dr. Rildo Dias da Silva** (UERR)

**Prof. Dr. André Peixoto de Souza** (UFPR)

**Prof. Dr. André Paulo dos Santos Pereira** (UFRR)

**Profa. Dra. Carla Piffer** (UNIVALI)

**Profa. Dra. Danielle Regina Ullrich** (IFSC)

**Prof. Dr. Edson Damas da Silveira** (UERR)



## MENSAGEM DO DIRETOR

É com grande satisfação que apresentamos a primeira edição da “Revista Interdisciplinar da Escola Judicial de Roraima”, um novo espaço dedicado à divulgação de conteúdo científico de excelência.

Realização de um sonho, a Revista Interdisciplinar representa um amplo fórum de discussão de pesquisas em todas as áreas do conhecimento.

A Escola Judicial de Roraima, como órgão de formação e aperfeiçoamento de magistrados e servidores do Poder Judiciário de Roraima, tem como uma de suas missões fomentar a pesquisa jurídica e interdisciplinar. A Revista Interdisciplinar da Ejurr, atenta a tal missão, busca estimular a produção do conhecimento científico de alta qualidade, com foco em temas relevantes para o sistema jurídico e sociedade civil.

Importante registrar que um dos destaques da Revista Interdisciplinar da Ejurr reside em seu Conselho Editorial, composto por renomados professores e pesquisadores de diversas áreas do conhecimento, garantindo a qualidade e excelência dos trabalhos publicados, estimulando a interdisciplinaridade, a independência editorial e os valores humanísticos e democráticos

Nesta primeira edição, recebemos artigos de pesquisadores de diversas regiões do Brasil e do exterior, demonstrando o interesse e a importância deste novo periódico.

Com a certeza de que esta Revista Interdisciplinar contribuirá significativamente para o avanço do conhecimento e fortalecimento da comunidade científica, desejamos a todos e todas uma excelente leitura!

Boa Vista, 28 de janeiro de 2025.

Desembargador Cristóvão Suter  
Diretor da EJURR



## SUMÁRIO

- A APLICAÇÃO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL NAS VARAS MILITARES DA COMARCA DE BOA VISTA: UMA VISÃO INTEGRATIVA DAS NORMAS** 8  
Aline Moreira Trindade  
Lana Leitão Martins
- ANÁLISE DA TUTELA DE URGÊNCIA PARA FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS NÃO RECOMENDADOS PELA CONITEC EM DOENÇAS ULTRARRARAS: RELATO DE CASO DE FORNECIMENTO DO ICATIBANTO PARA TRATAMENTO DE ANGIOEDEMA HEREDITÁRIO** 25  
Eduardo Alvares de Carvalho  
Henderson Fürst  
Luís Felipe Nóbrega Coelho
- A LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE NA CONDUÇÃO DO INSTITUTO DA COLABORAÇÃO PREMIADA PELO DELEGADO DE POLÍCIA NA LEI DE ORGANIZAÇÃO CRIMINOSA** 50  
Elson Gomes Bezerra
- A UTILIZAÇÃO DO DNA COMO MEIO DE IDENTIFICAÇÃO CRIMINAL** 68  
Aline de Castro Rosa Souza
- IMPACTOS DAS LEIS DE REPRESENTATIVIDADE FEMININA: UMA ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL** 79  
Stéphanie Guimarães Leite  
Rildo Dias da Silva
- VIOLAÇÃO DA LIBERDADE RELIGIOSA NA PORTARIA CONJUNTA FUNAI/SESAI Nº 1/2023** 99  
Danielle Gonçalves Maria Leão Gomes  
Paulo Cesar da Silva  
Thiago Rafael Vieira
- A INCOMPETÊNCIA DO JUIZADO ESPECIAL DA FAZENDA PÚBLICA PARA AS AÇÕES DE TUST E TUSD** 115  
Maria Célia Lima Lúcio
- A DESCENTRALIZAÇÃO INSTITUCIONAL DO DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO E SEUS EFEITOS NO MODELO DE PRODUÇÃO TRADICIONAL DO DIREITO INTERNACIONAL** 130  
Amina Welten Guerra
- INTERSECTIONALITY OF ETHNICITY AND POVERTY IN THE “FAZENDA VERDE V. BRAZIL” CASE: ANALYSIS OF ITS IMPACT ON INTER-AMERICAN JURISPRUDENCE ON FORCED LABOR AND ITS RELATIONSHIP WITH MODERN SLAVER** 148  
Yamid Enrique Cotrina-Gulfo



Revista Interdisciplinar  
**Escola Judicial de Roraima**

Edição 2025.1

**A APLICAÇÃO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL  
NAS VARAS MILITARES DA COMARCA DE BOA VISTA: UMA  
VISÃO INTEGRATIVA DAS NORMAS**

***THE APPLICATION OF THE NON-PROSECUTION AGREEMENT IN THE  
MILITARY COURTS OF THE DISTRICT OF BOA VISTA: AN INTEGRATIVE  
VIEW OF THE RULES***

Aline Moreira Trindade  
Lana Leitão Martins



# A APLICAÇÃO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL NAS VARAS MILITARES DA COMARCA DE BOA VISTA: UMA VISÃO INTEGRATIVA DAS NORMAS

*THE APPLICATION OF THE NON-PROSECUTION AGREEMENT IN THE MILITARY  
COURTS OF THE DISTRICT OF BOA VISTA: AN INTEGRATIVE VIEW OF THE RULES*

Aline Moreira Trindade<sup>1</sup>  
Lana Leitão Martins<sup>2</sup>

## RESUMO

As varas da justiça militar estadual seguem uma rotina diferente das demais varas criminais, observando a códigos próprios, que embora apresentem semelhança com o direito penal comum, seguem regras restritas que procuram espelhar a especificidade da vida militar dentro das unidades, principalmente no que se refere a observância dos princípios de hierarquia e disciplina, que também se refletem nas decisões judiciais. O objetivo deste trabalho consiste em apresentar dados e argumentos que possibilitem o uso de instrumentos legais de menor impacto penalizante e comprovar sua eficácia a frente da diminuição de casos novos, trazendo dados reais dos anos de 2022, 2023 e 2024 (até o mês de maio) acerca da aplicação do Acordo de Não Persecução Penal nos processos militares. Para tanto, a natureza desta pesquisa é bibliográfica e documental, utilizando métodos qualitativos e quantitativos. As fontes incluem artigos, livros, sites institucionais e dados de órgãos públicos. No decorrer deste estudo, serão observados os reflexos legais da aplicação deste instituto na justiça militar estadual.

**Palavras-chave:** Justiça militar. Direito Penal Militar. Acordo de Não Persecução Penal. Pacote anticrime. Admissibilidade.

## ABSTRACT

The State Military Justice court follow a different routine from other criminal courts, observing their own codes which, although similar to common Criminal Law, follow strict rules that reflect the specificity of military life within the units, especially regarding the observance of the principles of hierarchy and discipline, which are also reflected in judicial decisions. The objective of this work is to present data and arguments that allows the use of legal instruments with lesser penal impact and prove their effectiveness in terms of reducing new cases, providing real data from the years 2022, 2023 and 2024 (up to the month of May), concerning of non-prosecution agreements in military cases. To this end, qualitative and quantitative research methods will be used, including bibliographic, jurisprudential, and exploratory

---

<sup>1</sup>Mestre em Segurança Pública e Direitos Humanos pela Universidade Estadual de Roraima (UERR). [aline.trindade@tjrr.jus.br](mailto:aline.trindade@tjrr.jus.br).

<sup>2</sup> Bacharel em direito pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Segurança Pública e Direitos Humanos pela Universidade Estadual de Roraima (UERR). [лана@tjrr.jus.br](mailto:лана@tjrr.jus.br).



research of official data. During this study, the legal implications of applying this institute in the State Military Justice system will be observed.

**Keywords:** Military Justice. Military Criminal Law. Non-Criminal Prosecution Agreement. Anti Crime Package. Admissibility.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo visa fazer uma análise da aplicação do instituto do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) nos processos de competência da Justiça Militar, apresentando um comparativo com dados reais dos casos ocorridos nas duas Varas com competência castrense da comarca de Boa Vista.

O Acordo de Não Persecução Penal foi instituído no nosso ordenamento jurídico pelo chamado “Pacote Anti Crime” — Lei n.º 13.964/19 — e criou a possibilidade de o Ministério Público, quando finalizado o inquérito policial, oferecer ao investigado por crime sem violência ou grave ameaça e com pena mínima, em abstrato, inferior a quatro anos, propor a realização de um acordo “necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime” (art. 28-A CP).

A possibilidade criada pela lei não obriga as partes, nem ao Ministério Público que não está condicionado a propositura, podendo analisar as questões objetivas do crime, bem como as subjetivas de cunho pessoal do investigado. Bem como, o investigado, não se obriga a aceitação do acordo, uma vez que se apresenta como requisito obrigatório o reconhecimento da autoria do tipo penal da investigação criminal, renunciando à possibilidade do exercício de uma defesa técnica.

Muito embora possa parecer um benefício ao réu em processo penal, apresenta-se, nas palavras do Ministro Rogério Schietti, do Superior Tribunal de Justiça, (HC 657.165) mais como uma mitigação da obrigatoriedade a ação penal, por parte do Estado. Deixando, portanto, de iniciar uma demanda contra o réu e negociando um acordo, que envolve pagamento de pecúnia a ser convertida a fim público, seja por entidades estatais ou civis ligadas a atividades beneficentes. Ao final do cumprimento integral das cláusulas do acordo homologado em juízo, será decretada a extinção da punibilidade.

O ANPP não se apresenta como instituto exclusivo da chamada Justiça Penal Negocial. Já havia, na rotina do processo penal, a transação penal e a suspensão condicional do processo (SURSI). Entretanto, com diferenças na aplicação, enquanto no SURSI já há um processo em andamento, a transação e o acordo



envolvem uma fase pré processual em que as “penas” são negociadas e estipuladas, podendo haver uma negociação quanto à forma de cumprimento: entre pena superior até dois anos para a transação e penas mínimas inferior a quatro anos, sendo necessária a falta de violência e de grave ameaça nas condutas típicas.

O número excessivo de processos penais, somado à demora na resolução dos conflitos, e por vezes a alta taxa de prescrição de crimes, conduz o Sistema de Justiça a buscar soluções para tais entraves, ao mesmo tempo que oferece uma ação resolutiva dessas demandas, sem necessariamente envolver o sistema prisional, já bastante saturado. Na visão do próprio órgão de controle das atividades do Ministério Público, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), a adoção do ANNP agiliza a resolução de casos menos graves e direciona os recursos humanos e financeiros dos ministérios públicos em ações penais graves e que exigam dedicação mais particular dos promotores de justiça (ABBADE, 2021).

Esta pesquisa é de natureza bibliográfica e documental, utilizando métodos qualitativos e quantitativos. As fontes incluem artigos, livros, sites institucionais e dados de órgãos públicos. Os dados processuais foram extraídos do sistema Projudi, com análise dos casos que tramitaram na 1ª e 2ª Vara da Justiça Militar da Comarca de Boa Vista, Roraima, no período de 2022 a maio de 2024.

## JUSTIÇA MILITAR DA UNIÃO E ESTADUAL

A Justiça Militar integra o Poder Judiciário Brasileiro, conforme preconiza o artigo 92, VI, da Constituição Federal de 1988, sendo definida sua competência no artigo 124: *processar e julgar os crimes militares definidos em lei*.

Historicamente sabe-se que a vinda da família real Portuguesa ao Brasil em 1808 deu origem à Justiça Militar brasileira, que é alçada ao texto constitucional em 1934 quando se faz menção no texto à Justiça Militar da União (ANJOS, 2015). Certo que até a atual Constituição Federal, a Justiça Militar se modificou e atualizou, seguindo hoje premissas democráticas e republicanas, mas preservando especificidades típicas próprias de um escabinato. Sendo o Superior Tribunal Militar o ápice da competência, de onde provém importantes orientações jurisprudenciais.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> O desenho institucional do Poder Judiciário brasileiro é constituído da Justiça Militar Estadual como instituição híbrida que desempenha a tarefa de fiscalização e controle das polícias militares. É híbrida porque seu órgão jurisdicional colegiado de primeira instância é composto por um magistrado civil, que é togado, e quatro oficiais que integram o serviço ativo na Corporação, no caso as polícias militares e corpos de bombeiros militares, vinculados à estrutura do Poder Executivo (ANJOS, 2015, p. 141).



A Justiça Militar brasileira é formada pela Justiça Militar da União, com sua competência voltada aos militares federais das forças armadas e, pela Justiça Militar estadual, onde estão acobertadas as forças auxiliares composta pelos policiais e bombeiros militares. Apenas os estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul possuem o Tribunal de Justiça Militar.

Em 2004, a Emenda Constitucional n.º 45, que ficou conhecida como a Reforma do Poder Judiciário, modificou sobremaneira a Justiça Militar estadual, implementando alterações estruturais e materiais, modificando a competência. A primeira instância passou a ser composta por dois órgãos jurisdicionais: os Conselhos de Justiça Especial e Permanente formados para o julgamento de oficiais e praças e, o Juiz singular quando o crime de natureza militar for cometido contra um civil.

O juiz de direito do juízo militar passou a existir como órgão jurisdicional da primeira instância, exercendo competência para processo e julgamento de todos os crimes militares definidos em lei praticados por policiais militares ou bombeiros militares nos casos em que a vítima do delito seja civil (ANJOS, 2015, p. 217).

Cabe destacar ainda que quando o crime for doloso contra a vida e a vítima for civil, o militar será submetido ao Tribunal do Júri, não mais à competência da Justiça Militar.

As últimas reformas no Código Penal Militar, trazidas pelas leis 13.491/17 e 14.688/23, ampliaram o leque de crimes a serem submetidos à competência da Justiça castrense, reforçando a ótica de que a Justiça Militar se submete à observância de todos os preceitos legais e princípios constitucionais, não apresentando uma natureza corporativista e de privilégios infundados.

## **PRINCÍPIOS DA HIERARQUIA E DISCIPLINA NA JUSTIÇA MILITAR**

O Direito Penal e Processo Penal Militar guardam características próprias devido à especificidade da matéria que abordam, principalmente devido aos valores protegidos pelas instituições militares (ASSIS, 2003). Os pilares da vida militar são os princípios de hierarquia e disciplina. A autoridade e a responsabilidade crescem em grau hierárquico, entendendo-se como uma ordenação de autoridade em escala a qual todos os militares devem se submeter. A disciplina impõe a estrita observância das leis, regras, ordenamentos e disposições, sem margem para questionamentos ou interpretações individuais.



A Polícia Militar de Roraima e o Corpo de Bombeiros Militar de Roraima obedecem a Lei Complementar n.º 194/12, em que o Capítulo III é dedicado inteiramente à disciplina e à hierarquia, estando disciplinado no artigo 23: *a Hierarquia e a Disciplina são os princípios que constituem a base institucional das corporações e devem ser mantidas em todas as circunstâncias da vida militar* (Grifo nosso).

São elementos tão intrinsecamente ligados à vida militar que o cometimento de um crime na seara castrense atinge não só o bem juridicamente tutelado, como a administração militar, por exemplo, no delito de deserção, como o âmago da instituição, posto que a ausência ao serviço expõe a displicência para com as regras e o descaso com o sistema. Além disso orientam as decisões que analisam o *status libertatis* do agente, criando a obrigação da Justiça Militar de observar, fora os elementos previsto no artigo 312 do CPP, o grau de ofensa a esses paradigmas.

Têm tanta importância que seus reflexos originaram o termo “juízo hierárquico” quando da formação dos Conselhos de Justiça, impondo a reversão de militares na reserva para preservar a estrita observância da hierarquia até mesmo no julgamento.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> HABEAS CORPUS. JUSTIÇA MILITAR. FALSIDADE IDEOLÓGICA E PREVARICAÇÃO. RÉUS CORONÉIS NA RESERVA. FORMAÇÃO DO CONSELHO ESPECIAL DE JUSTIÇA. OFICIAIS MAIS MODERNOS. IRREGULARIDADE. INOBSERVÂNCIA DO JUÍZO HIERÁRQUICO. ANULAÇÃO DA DECISÃO QUE INVADIU COMPETÊNCIA DO JUIZ AUDITOR. ORDEM PARCIALMENTE CONCEDIDA. 1. No julgamento de coronéis da Polícia Militar do Estado de São Paulo, todos os integrantes do Conselho Especial devem ser da mesma patente, porém mais antigos que os acusados, ainda que eles estejam na reserva, sob pena de ofensa ao princípio do juízo hierárquico. Precedente da Corte: HC 42162/SP. 2. Se não há na ativa oficiais mais antigos que os pacientes, deve-se utilizar o instituto da reversão do oficial da reserva para a atuação na Justiça Militar, previsto no art. 26 da Lei de Inatividade da Polícia Militar do Estado de São Paulo (Decreto-Lei n. 260/70) e no art. 13 da Lei de Organização Judiciária Militar do Estado de São Paulo (Lei estadual nº 5.048/58). 3. Assim, deve ser anulada decisão proferida em sessão administrativa pelo Tribunal de Justiça Militar que, contrariando o ordenamento e os princípios que norteiam a Justiça castrense, decidiu ser possível o julgamento de oficiais da reserva por oficiais da ativa mais modernos. 4. Ordem de habeas corpus parcialmente concedida para se declarar nulo o julgamento realizado pelo Tribunal de Justiça em sessão administrativa, com referência ao processo em que os pacientes são réus, bem como todos os atos praticados desde a substituição dos membros do Conselho Especial de Justiça por oficiais mais modernos que os pacientes. Deve o Tribunal de Origem providenciar a reversão dos Coronéis da Reserva da Polícia Militar inicialmente sorteados no processo e mais antigos que os pacientes, para continuarem a sua judicatura no referido processo. O Tribunal de origem também deve comunicar essa decisão aos Juízes de Direito das Auditorias Militares e fazer constar nos locais em que está publicada a decisão administrativa a informação de sua anulação por força deste acórdão (STJ - HC: 45794 SP 2005/0116007-9, Relator: Ministra Alderita Ramos de Oliveira (desembargadora convocada do TJ/PE), Data de Julgamento: 18/12/2012, T6 – Sexta Turma. Data de Publicação: DJe 07/02/2013).



A força desses princípios inegavelmente trouxe ao Direito Militar, tanto material, como processual, um certo recrudescimento do sistema, por vezes levando a um engessamento de entendimentos mais modernos, principalmente no que se refere ao uso de institutos despenalizadores, que prestigiam a autocomposição entre o Ministério Público e o Réu, na seara militar (KINOSHITA, 2023).

Assim, com a modernização do direito penal comum, com a introdução de leis voltadas à autocomposição das partes e que não priorizam a restrição da liberdade como fim da aplicação do poder punitivo, a Justiça Militar apresenta-se com considerável resistência à assimilação dessas ideias. Há sempre o temor de que o arrefecimento das punições criminais possa levar a uma desorganização da vida militar, devido ao abalo dos seus alicerces de hierarquia e disciplina.

Esse movimento de recrudescimento foi observado quando da entrada em vigor da Lei n.º 9.099/95, com a inovação jurídica da transação penal, medida que evitava o início de uma ação penal, privilegiando o princípio da proporcionalidade regrada da propositura de ação penal por seu titular, o Ministério Público. Foi de pronto rechaçada pela Justiça castrense, sob o argumento de que o Código Penal Militar não prevê a pena de multa e nem as restritivas de direitos mesmo antes da alteração do texto inicial promovida quatro anos depois, pela Lei n.º 9.839/99, que introduziu o Art. 90-A: *as disposições desta Lei não se aplicam no âmbito da Justiça Militar.*

No mesmo cenário, ficou delimitado o tema com relação à aplicação do ANPP na seara militar. Com o advento da Lei n.º 13.964/19 e a possibilidade jurídica de mais um instrumento despenalizante logo questionou-se sua aplicação aos militares.

O Superior Tribunal Militar já se posicionou quanto à inadmissibilidade da adequação do ANPP pela Justiça Militar da União<sup>5</sup>, entendendo que como o Pacote

<sup>5</sup> EMENTA: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. DEFESA. PRELIMINAR DE SUSPENSÃO DO JULGAMENTO. BAIXA DOS AUTOS AO MPM. EVENTUAL OFERTA DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL. INAPLICABILIDADE DO ART. 28-A DO CPP NA JMU. REJEIÇÃO. UNANIMIDADE. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, AMBIGUIDADE, OBSCURIDADE OU CONTRADIÇÃO. REDISSCUSSÃO DAS MATÉRIAS JÁ ENFRENTADAS NA APELAÇÃO. EMBARGOS PROTETATÓRIOS. ABUSO DE DIREITO. RECURSO NÃO CONHECIDO. UNANIMIDADE. Preliminarmente, não há como suspender o julgamento dos presentes Embargos, para que o MPM avalie a oferta do Acordo de Não Persecução Penal, uma vez que, aos feitos em trâmite nesta Justiça Castrense, não se aplica o referido instituto. Isso porque, o legislador, ao inserir esse instituto no âmbito no processo penal comum, por meio da Lei nº 13.964/2019 (Pacote anticrime), manteve-se em silêncio quanto à incidência do ANPP na Justiça Militar, em um claro silêncio eloquente, capaz de afastar a aplicação do benefício aos processos em curso nesta Justiça especializada. Destaca-se, ainda, que a opção legislativa pela não aplicação do Acordo de Não Persecução Penal na Justiça Militar encontra-se assentada na "Justificação" do Projeto de Lei nº 10.372/2018, que originou a Lei nº 13.964/2019. Ademais, a inaplicabilidade do referido negócio jurídico extraprocessual, nesta Justiça



Anticrime silenciou quanto à aplicação do instituto na Justiça Militar, o silêncio do legislador foi interpretado como vedação, por meio da edição da Súmula 18: o artigo 28-A do Código de Processo Penal comum, que dispõe sobre o Acordo de Não Persecução Penal, não se aplica à Justiça Militar da União.

Criou-se então, na prática dos tribunais, uma distorção nas competências militares. Enquanto a Justiça Militar da União não admite a aplicação da ANPP, a Justiça Militar Estadual, em alguns tribunais, está homologando o acordo proposto pelo Ministério Público, como no caso de Roraima, onde existem duas Varas Especializadas e os promotores de justiça vinculados a ela apresentam o acordo, sempre que preenchidos os requisitos.

## **DA POSSIBILIDADE LEGAL DE APLICAÇÃO DO ANPP NOS CRIMES MILITARES**

O silêncio legislativo sobre a aplicação da ANPP na Justiça Militar não pode ser interpretado de maneira restritiva. A falta de uma proibição expressa indica o caráter expansivo da possibilidade de autocomposição.

A Constituição Federal estabelece o Estado Democrático de Direito, do qual derivam todos os princípios que norteiam a ordem constitucional e os demais mecanismos do ordenamento jurídico. O significado de Estado Democrático de Direito ultrapassa a submissão de todas as leis estabelecidas, mas também a vinculação das leis ao limite material do reconhecimento de direitos fundamentais previstos constitucionalmente, inclusive com sua implementação e não apenas com a previsão abstrata da norma.

Na perspectiva do direito penal, os princípios emanados da Carta Magna têm a função precípua de atuar como limitadores da ação punitiva estatal. *São, portanto,*

---

Castrense, resta positivado no verbete sumular nº 18 do STM. Por fim, as disposições constantes na legislação processual penal comum só se aplicam nesta Justiça Castrense de forma subsidiária, em caso de omissão no CPPM, de acordo com o seu art. 3º, o que não é o caso dos autos. Preliminar rejeitada por unanimidade. O recurso de Embargos de Declaração não é meio adequado para o reexame de Decisão quando a Defesa do Embargante busca apenas novo pronunciamento da Corte acerca de matérias já decididas em Apelação, sem demonstrar a existência de ambiguidade, omissão, obscuridade ou contradição no Acórdão impugnado. Ademais, a prerrogativa da parte para embargar, deve encontrar limites na boa-fé processual, assim, a oposição de embargos de declaração com nítido propósito de protelar o andamento do curso do processo caracteriza abuso de direito. Embargos de Declaração não conhecidos. Decisão Unânime (STM – Embargos de declaração criminal: 7000825-60.2022.7.00.0000, Relator: Odilson Sampaio Benzi. Data de Julgamento: 23/03/2023. Data de Publicação: 13/04/2023).



*instrumentos de contenção repressiva e não de incremento repressivo* (ALVES-MARREIROS, 2015).

As mais atuais modificações do Código Penal Militar em 2017 e 2023 indicam claramente uma inclinação de abertura no pragmatismo instaurado na Justiça Militar. Ao ampliar e modificar a competência, trazendo a especialidade crimes anteriormente tidos como comuns, o legislador movimentou e oxigenou a justiça militar.

A adoção da postura de exclusão da Justiça Militar do ANPP é uma visão restritiva que não coaduna com os moldes constitucionais. Tanto assim que a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, em julgamento recente (HC 232.254), admitiu a adoção do acordo (ANPP), pela Justiça Militar, em homenagem aos princípios do contraditório, da ampla defesa, da duração razoável do processo e da celeridade processual, e invocando o próprio Código de Processo Penal que admite a aplicação analógica da legislação penal comum, além do próprio texto constitucional do artigo 5º, XXXIX, que prevê o princípio da legalidade estrita.

Ademais, cabe frisar que o acordo não trata de direito subjetivo do acusado, mas de uma faculdade do Titular da ação penal, devendo este analisar a adequação da medida de acordo com os fatos investigados e as condições pessoais do indiciado. Assim, também levando em conta algumas variantes, dentre elas, na Justiça Militar, se a proposta irá contra os princípios primordiais da hierarquia e disciplina. Caso a autocomposição implique em fragilidade da instituição militar, cabe ao Promotor de Justiça oferecer a denúncia, iniciando a ação penal.

Caminhando no sentido da adoção do ANPP no âmbito militar, o Colégio de Procuradores da Justiça Militar editou o Enunciado 4, sob os mesmos fundamentos do STF.<sup>6</sup> Assim, os entraves criados para o implemento na Justiça Militar do ANPP vão se desfazendo, conduzindo a Justiça Militar para um norte mais adequado, com a adoção de instituto despenalizante, garantindo aos militares de maneira isonômica os mesmos benefícios adotados aos investigados no processo penal comum.

---

<sup>6</sup> Enunciado 4: O Ministério Público Militar pode formalizar Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), com base no, art. 3º, alínea “a”, do CPPM, c/c art. 28-A do CPP, tanto para civis, quanto para militares, desde que necessário e suficiente para a reprovação da prevenção do crime militar.



## A EXPERIÊNCIA DAS 1ª e 2ª VARAS DA JUSTIÇA MILITAR DA COMARCA DE BOA VISTA COM A ADOÇÃO DO ANPP

O Acordo de Não Persecução Penal teve uma recepção positiva na Justiça Roraimense, o Ministério Público passou a analisar com cautela e prudência a possibilidade da proposta de acordo, no prisma de que o acordo serve para que se possa direcionar energia para as ações mais complexas e graves na seara penal.

O Tribunal de Justiça de Roraima conta com duas varas de competência militar, que acumulam a jurisdição com o Tribunal do Júri. Somados os acervos de ambas as unidades, os processos militares chegam a um pouco mais de uma centena de processos, divididos entre feitos da competência dos Conselhos de Justiças e de competência singular do magistrado titular, além dos processos da competência cível.

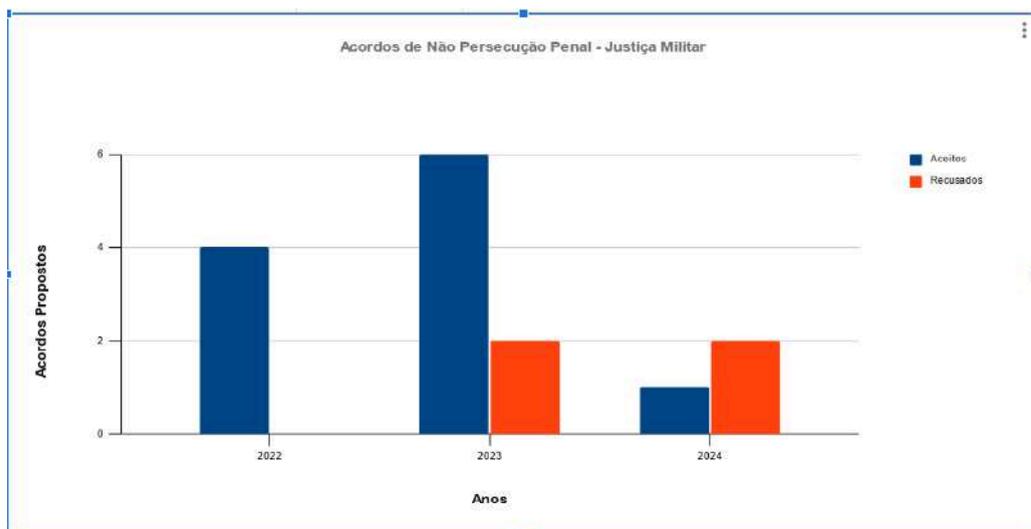
A seguir apresenta-se a tabela indicando os dados relativos aos acordos celebrados na 1ª Vara Militar até junho de 2024. Destaca-se que a adoção da proposta do ANPP iniciou-se na segunda quinzena do ano de 2022, assim, os dados coletados se referem aos meses de setembro e dezembro daquele ano, onde localizou-se a iniciativa:

Tabela 1 - Imputações penais militares e aceitação do ANPP 1ª Vara Militar:

ANPP – 1ª Vara do Juri e da Justiça militar – Competência Militar – 2022				
Processo	Data do acordo	Imputações	Aceito/recusado	Corporação
0820165-57.2021. 8.23.0010	06-09-2022	Art. 202 CPM (Embriaguez em serviço)	Aceito	BM
0809002-46.2022. 8.23.0010	27-09-2022	Art. 195 do CPM (Abandono de posto)	Aceito	PM
0814781-79.2022. 8.23.0010	27-09-2022	Art. 265 do COM (Desaparecimento, consunção ou extravio)	Aceito	PM
0804130-85.2022. 8.23.0010	06-12-2022	Art. 265 c/c art. 266 do CPM (Desaparecimento, consunção ou extravio – modalidade culposa)	Aceito	PM
ANPP – 1ª Vara do Júri e da Justiça militar – Competência Militar – 2023				



Processo	Data do acordo	Imputações	Aceito/negado	Corporação
0832796-96.2022. 8.23.0010	02-02-2023	Art. 265 do CPM (Desaparecimento, consunção ou extravio)	Aceito	PM
0829026-95.2022. 8.23.0010	09-02-2023	Art. 196 do CPM (Descumprimento de missão)	Aceito	PM
0830630-96.2019. 8.23.0010	26-04-2023	Art. 265 c/c art. 266 do CPM (Desaparecimento, consunção ou extravio – modalidade culposa)	Aceito	PM
0836378-07.2022. 8.23.0010	10-05-2023	Art. 265 c/c art. 266 do CPM (Desaparecimento, consunção ou extravio – modalidade culposa)	Aceito	PM
0818486-90.2019. 8.23.0010	02-08-2023	Art. 15, <i>caput</i> , da lei 10.826/69 (Disparo de arma de fogo)	Aceito	PM
0809090-50.2023. 8.23.0010	13-09-2023	Art. 163 do CPM (Recusa de obediência)	Recusado	PM
0818400-80.2023. 8.23.0010	11-12-2023	Art. 171 do CPM (Uso indevido por militar de uniforme, distintivo ou insígnia)	Recusado	PM
0813218-16.2023. 8.23.0010	11-12-2023	Art. 265 do CPM (Desaparecimento, consunção ou extravio)	Aceito	PM
<b>ANPP – 1ª Vara do Juri e da Justiça militar – Competência Militar – 2024</b>				
Processo	Data do acordo	Imputações	Aceito/negado	Corporação
0837290-67.2023. 8.23.0010	28-02-2024	Art. 163 do CPM (Recusa de obediência)	Recusado	BM
0805263-31.2023. 8.23.0010	05-06-2024	Art. 313-B do Código Penal (alteração não autorizada de sistema de informações)	Aceito	PM
0812338-87.2024. 8.23.0010	05-06-2024	Art. 209 do CPM (Lesão Leve)	Recusado	PM



Fonte: Elaboração própria, 2024.

Na 1ª Vara Militar no ano de 2022, o Ministério Público começou a oferecer o acordo nos processos militares. Ocorreram neste primeiro ano quatro propostas, todas aceitas, sendo duas em crimes de extravio de armamento, uma de abandono de posto e outra, de embriaguez em serviço. No ano de 2023, houve um incremento de 300%, sendo que naquele ano o tipo penal com maior incidência foi novamente o extravio de armamento.

Convém registrar que 25% das propostas foram recusadas pelos indiciados, após a audiência preliminar, marcada para a formalização do acordo. Nesta audiência o Promotor de Justiça esclarece as condições do acordo e as consequências tanto em caso de aceitação, como em caso de rejeição. Sempre que entender conveniente, é possível negociar as cláusulas quanto ao valor e prazo para pagamento, quando há proposta de pagamento em pecúnia. A audiência é toda gravada, e a mídia fica disponível nos processos que utilizam o sistema PROJUDI e SCRIBA.

Até junho de 2024, do total de três propostas, duas foram recusadas. No mesmo período do ano anterior, todas as propostas foram aceitas. A baixa adesão aos acordos pode indicar um desafio ao Ministério Público quanto à necessidade de aperfeiçoamento das condições estabelecidas, visando ampliar a sua aceitação.

Na 2ª Vara Militar as propostas de acordo datam a partir do segundo semestre de 2023 até maio de 2024, totalizando sete propostas de ANNP nesse período. Os dados a seguir revelam que todos os indiciados aceitaram as condições



do acordo. Assim como ocorreu na 1ª Vara Militar em 2023, o tipo penal com maior incidência foi o extravio de armamento:

Tabela 2 - Imputações penais militares e aceitação do ANNP 2ª Vara Militar:

ANPP – 2ª Vara do Juri e da Justiça militar – Competência Militar – 2023				
Processo	Data do acordo	Imputações	Aceito/negado	Corporação
0822933-82.2023. 8.23.0010	04/12/2023	Art. 265 do CPM (Desaparecimento, consunção ou extravio)	Aceito	PM
0808345-07.2022. 8.23.0010	12/05/2023	Art. 179 do CPM (Fulga de preso na modalidade culposa)	Aceito	PM
0822346-31.2021. 8.23.0010	25/08/2023	Art. 265 do CPM (Desaparecimento, consunção ou extravio)	Aceito	PM
ANPP – 2ª Vara do Juri e da Justiça militar – Competência Militar – 2024				
0838265-89.2023. 8.23.0010	16/02/2024	Art. 216 (injúria) e art. 223 (ameaça), ambos do CPM	Aceito	BM
0846961-17.2023. 8.23.0010	10/05/2024	Art. 195 do CPM (Abandono de posto)	Aceito	PM
0834305-28.2023. 8.23.0010	17/05/2024	Art. 342, §1º, do Código Penal (falso testemunho ou falsa perícia)	Aceito	PM
0818397-28.2023. 8.23.0010	17/05/2024	Art. 313-B do Código Penal (alteração não autorizada de sistema de informações)	Aceito	PM

Os acordos envolvem cláusulas simples e a linguagem utilizada é acessível mesmo aos leigos, proporcionando fácil entendimento do que está sendo proposto e das consequências tanto da aceitação como da rejeição. Cabe destacar que ambas as varas militares, por acumularem a competência com o Tribunal do Júri, dedicam apenas poucos dias para as audiências. Assim, os processos de pouca complexidade, como os de deserção, levaram em média 09 meses para a conclusão, sendo que a pena era de no máximo 6 meses. Isso pois na maioria das ações, caso seja reconhecida a modalidade culposa, sem a propositura de ação penal nessas causas, é possível se concentrar nas ações mais complexas, dando maior agilidade.

A adoção dos acordos de não persecução nas varas militares da Comarca de Boa Vista não indicou apenas uma melhoria no aspecto judicial, mas privilegiou



princípios constitucionais, como a duração razoável do processo e a economia processual. Na rotina dos quartéis da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros não houve alterações nas questões da hierarquia e disciplina, uma vez que a quantidade de procedimentos administrativos se manteve estável, conforme indicam os dados fornecidos pela Corregedoria da Polícia Militar:

Estatística da Quantidade de Instaurações na Corregedoria Geral da PMRR 2021-2024

Tipo	ITA	IPM	SINDICÂNCIA	CD	CJ	PAD
Instaurados em 2021	6	84	212	2	1	0
Total geral	305					
Tipo	ITA	IPM	SINDICÂNCIA	CD	CJ	PAD
Instaurados em 2022	0	41	167	3	1	2
Total geral	214					
Tipo	ITA	IPM	SINDICÂNCIA	CD	CJ	PAD
Instaurados em 2023	2	37	215	1	0	2
Total geral	257					
Tipo	ITA	IPM	SINDICÂNCIA	CD	CJ	PAD
Instaurados em 2024	4	31	109	3	0	2
Total geral	73					

**ITA – INQUÉRITO TÉCNICO ADMINISTRATIVO**  
**IPM – INQUÉRITO POLICIAL MILITAR**  
**CD – CONSELHO DE DISCIPLINA**  
**CJ – CONSELHO DE JUSTIFICAÇÃO**  
**PAD – PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR**

Fonte: Corregedoria Geral da PM, 2024.

Não se consultou a Corregedoria do Corpo de Bombeiros quanto ao número de procedimentos, uma vez que do total de acordo oferecidos pelo Ministério Público nesses 3 anos, apenas dois se referiram a casos envolvendo a corporação dos bombeiros, sendo um em 2022 e outro em 2024, relacionados à embriaguez no serviço e recusa de obediência.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Acordo de Não Persecução Penal, conforme foi explorado neste artigo, significou a concretização de uma tendência no direito penal, o reconhecimento da possibilidade da autocomposição em processos envolvendo delitos de menor potencial ofensivo. Nesse sentido não só aquele sem violência ou grave ameaça à vítima, mas também o que impacta menos o sistema justiça, proporcionando uma ponderação lógica dos processos mais complexos, nos quais se deve gastar mais tempo e esforço na resposta jurisdicional.

Ressaltou-se que a Justiça Militar, como integrante do Poder Judiciário brasileiro, deve estar atenta aos preceitos constitucionais e movimentos que privilegiam e reforçam o Estado Democrático de Direito. Dentre eles o princípio da dignidade da pessoa humana, do qual derivam todos os demais princípios que orientam e conduzem a uma correta aplicação das leis e normas estatais (NEVES, 2014).

Não se apresenta proporcional interpretar que a Lei n.º 13.964/19, responsável pela normatização do ANPP, ao silenciar acerca de sua obrigatoriedade na Justiça Militar, quis excluir a especialidade castrense. Essa visão de exclusão prejudica a legitimidade do Direito Militar, uma vez que devido à sua especificidade sofre de preconceitos e de distorções da realidade, além de acusações infundadas de impunidade aos seus jurisdicionados.

O posicionamento do Supremo Tribunal Federal enfrentando a questão e apontando os mecanismos constitucionais para a solução da questão acerca da admissibilidade do ANPP na seara castrense iluminou o caminho a ser trilhado, indicando ao Superior Tribunal Militar a necessidade de uma adoção mais integrativa das normas frente às regras militares. Inclusive o próprio artigo 2º do CPM indica que no confronto entre duas leis deve-se extrair o que for mais benéfico ao réu (NUCCI, 2014).

Os dados levantados nas duas Varas Militares da Comarca de Boa Vista, comparados com os apurados na Corregedoria da Polícia Militar, indicam que a autocomposição não afetou os pilares da vida militar, proporcionando não só a adequação da Justiça Militar Estadual, como a agilidade na conclusão dos procedimentos administrativos e judiciais. Indicando, portanto, que a Justiça Militar



atua nos caminhos constitucionais, principalmente em tempos em que o Poder Judiciário brasileiro busca uma efetivação de sua atuação junto à sociedade, por meio de julgamentos mais ágeis e legítimos.

## REFERÊNCIAS

ABBADE, Silvio Macias. **Direito Penal Negocial: A efetivação dos acordos de não persecução penal pelo Ministério Público do Estado de Roraima**. Editora Dialética, 2022.

ALVES-MARREIROS, Adriano. **Direito Penal Militar**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO: 2015.

ASSIS, Jorge César de. **Direito Militar - Aspectos Penais, Processuais Penais e Administrativos**. 1ª ed, Curitiba: Juruá, 2003.

ANJOS, Marcelo Adriano Menacho dos. **A Justiça Militar e a Democracia: controle judicial da atividade policial**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2015.

BRASIL. Superior Tribunal Militar. **Código Penal Militar: Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969**.

KINOSHITA, Adriana. **A institucionalização do acordo de não persecução penal na Justiça Militar da União: uma abordagem do instrumento de justiça negocial à luz dos princípios da hierarquia e disciplina** / Adriana Kinoshita. Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2023. Acesso em 25 jun. 2024.

Institutos da Lei 9.099/95 à luz do direito militar. Publicado por Luis Alberto no endereço eletrônico:  
<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/institutos-da-lei-9099-95-a-luz-do-direito-militar/795204441>. Acesso em 10 jun. 2024.

LOBÃO, Célio. **Direito processual penal militar**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2009.

LOUREIRO NETO, José da Silva. **Direito Penal**. 5.ed. - São Paulo: Atlas, 2010.

NEVES, Cícero Robson Coimbra. **Manual de Direito Penal Militar**. 4. ed - São Paulo: Saraiva, 2014.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código Penal Militar Comentado**. 2.ed.rev, atual. e ampli - Rio de Janeiro: Forense, 2014.

STJ. Superior Tribunal de Justiça.  
<https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2023/12032023-Acordo-de-nao-persecucao-penal-a-novidade-do-Pacote-Anticrime-interpretada-pelo-STJ.aspx>. Acesso em 12 jun. 2024.



Revista Interdisciplinar  
**Escola Judicial de Roraima**

Edição 2025.1

**ANÁLISE DA TUTELA DE URGÊNCIA PARA FORNECIMENTO  
DE MEDICAMENTOS NÃO RECOMENDADOS PELA  
CONITEC EM DOENÇAS ULTRARRARAS: RELATO DE CASO  
DE FORNECIMENTO DO ICATIBANTO PARA TRATAMENTO  
DE ANGIOEDEMA HEREDITÁRIO**

***ANALYSIS OF EMERGENCY GUARDIANSHIP FOR THE SUPPLY OF  
MEDICINES NOT RECOMMENDED BY CONITEC IN ULTRA RARE  
DISEASES: CASE REPORT OF THE SUPPLY OF ICATIBANT FOR THE  
TREATMENT OF HEREDITARY ANGIOEDEMA***

Eduardo Alvares de Carvalho  
Henderson Fürst  
Luís Felipe Nóbrega Coelho



# ANÁLISE DA TUTELA DE URGÊNCIA PARA FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS NÃO RECOMENDADOS PELA CONITEC EM DOENÇAS ULTRARRARAS: RELATO DE CASO DE FORNECIMENTO DO ICATIBANTO PARA TRATAMENTO DE ANGIOEDEMA HEREDITÁRIO

*ANALYSIS OF EMERGENCY GUARDIANSHIP FOR THE SUPPLY OF MEDICINES NOT  
RECOMMENDED BY CONITEC IN ULTRA RARE DISEASES: CASE REPORT OF THE  
SUPPLY OF ICATIBANT FOR THE TREATMENT OF HEREDITARY ANGIOEDEMA*

Eduardo Alvares de Carvalho<sup>1</sup>  
Henderson Fürst<sup>2</sup>  
Luís Felipe Nóbrega Coelho<sup>3</sup>

## RESUMO

A judicialização da saúde no Brasil na última década trouxe elevado impacto para o equilíbrio econômico-financeiro do Sistema Único de Saúde (SUS), com potencial para inviabilizar a aplicação de seus princípios e diretrizes, como a universalidade, integralidade, equidade e isonomia. O sistema de justiça interveio com a criação de ferramentas e a implementação de estratégias, são os chamados Comitês Estaduais de Saúde, os Núcleos de Apoio Técnico ao Judiciário (NatJus), a especialização de varas da saúde e os temas jurisprudenciais produzidos pelos Tribunais Superiores. O objetivo dessas ações é qualificar tecnicamente a decisão judicial em saúde, considerando as evidências científicas existentes sobre acurácia, eficácia, efetividade, custo-efetividade e impacto orçamentário, garantindo a higidez do formato constitucional desenhado para garantir o Direito à Saúde de forma sustentável. Para tanto, analisar-se-á o relato de caso em que foi determinado judicialmente o fornecimento de icatibanto para tratamento de angioedema hereditário, medicamento não incorporado ao Protocolos Clínicos e Diretrizes Terapêuticas (PCDT) por não recomendação da Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde (Conitec).

**Palavras-chave:** Doenças ultrarraras; Precedentes qualificados; Projeto constitucional de saúde pública; Saúde baseada em evidências; Avaliação de tecnologias em saúde.

<sup>1</sup> Tribunal de Justiça de Roraima/ Juiz de Direito. eduardo.carvalho@tjrr.jus.br

<sup>2</sup> Graduado em Direito pela UNESP – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” UNESP. Mestre em Ciências, Bioética pelo Centro Universitário São Camilo. Bioética/Ética Médica pela Georgetown University. Doutor em Filosofia (PhD), Bioética pelo Centro Universitário São Camilo. Doutor em Direito (J.D.) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Pós-Doutorando em Direito pelo PPGD da Faculdade de Direito de Vitória.

<sup>3</sup> Tribunal de Justiça de Roraima. Assessor Jurídico.



## ABSTRACT

The judicialization of healthcare in Brazil over the past decade has had a significant impact on the economic and financial balance of the Unified Health System (SUS), with the potential to jeopardize the application of its principles and guidelines, such as universality, comprehensiveness, equity, and equality. The judiciary system has intervened by creating tools such as State Health Committees, NatJus, specialized health courts, and jurisprudential themes by higher courts with the aim of technically qualifying judicial decisions in healthcare. This includes considering Evidence-Based Medicine to ensure that the delivery of healthcare technology demanded by patients through judicial means is accurately assessed for its accuracy, effectiveness, efficiency, cost-effectiveness, and cost-benefit, thereby ensuring the integrity of the constitutional framework designed to sustainably guarantee the Right to Health. o this end, we will analyze a case report in which the supply of icatibant for the treatment of hereditary angioedema was judicially determined, a medication not incorporated into the PCDT due to Conitec's non-recommendation.

**KEYWORDS:** Ultra-rare diseases; Qualified precedents, Constitutional public health project; Evidence-based healthcare; Assessment of health technologies.

## INTRODUÇÃO

Anteriormente à Constituição Federal de 1988, a saúde era garantida apenas para os cidadãos que pudessem pagar pelo serviço na iniciativa privada ou que mantivessem vínculo com a Previdência Social, ou seja, que tivessem vínculo formal de emprego ou já fosse aposentado; os demais brasileiros não possuíam nenhuma garantia de atendimento médico em caso de algum infortúnio. O atendimento dos hospitais públicos estava restrito a 30 milhões de brasileiros. Com o advento da Carta Cidadã, mais de 70 milhões de pessoas passaram a ter direito ao atendimento pelo SUS e hodiernamente 152 milhões de pessoas têm no SUS o seu único acesso aos serviços de saúde (BRASIL, s.d.). O direito à saúde passou a ser universal, integral e suportado pelo estado brasileiro. Ou seja, os cidadãos nacionais ou estrangeiros residentes ou de passagem pelo país adquiriram o direito subjetivo de atendimento nas atenções primária, secundária e terciária, independentemente de qualquer contribuição ou contraprestação (BRASIL, 1988).<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (CF/1988).



O processo de saúde universal e integral resgatou uma dívida histórica com a sociedade brasileira desde a época do Império, garantindo a consolidação de um direito social fundamental, lado outro não houve a previsão de fonte de custeio adequada para suportar o ingresso abrupto de cerca de 40 milhões de pessoas. Por conseguinte, advieram desafios na gestão do maior sistema de saúde pública do mundo, como a grande fila de espera para consultas, exames e procedimentos cirúrgicos, ausência de assiduidade na dispensação de medicamentos, número deficitário de leitos e profissionais de saúde, subfinanciamento, dentre outros (BRASIL, 2023a).

Diante do cenário de insuficiência na prestação dos serviços de saúde no sistema de competências tripartite, houve um aumento exponencial de ações judiciais buscando a tutela jurisdicional de simples insumos, até o fornecimento de medicamentos de alto custo e tecnologias de última geração, causando significativo impacto no orçamento público e na regulação do SUS, com potencial de desestruturação da macropolítica de saúde, resultando na tramitação de quinhentos e oitenta e quatro mil oitocentos e sessenta ações de saúde no ano de 2023 (CNJ, s.d.).

A tomada de decisão judicial em saúde sem a adequada racionalidade, desconsiderando os conceitos da medicina baseada em evidências e com a inobservância dos princípios e diretrizes do SUS, agravou a desestruturação do sistema de saúde no Brasil, criando uma série de injustiças, como burla à fila de espera por tratamentos e medicamentos, desordem nos sistemas de regulação, desorganização das estratégias traçadas nas políticas nacionais, estaduais e municipais de saúde, relocação de recursos de forma incompatível com os princípios do SUS, entrega de medicamentos e tecnologias ineficazes, pouco eficazes e até mesmo prejudiciais à saúde com elevado custo financeiro (PAULA; BITTAR, 2017).

Com o objetivo de qualificar tecnicamente a decisão judicial em demandas de saúde, o sistema de justiça nacional criou ferramentas e implementou estratégias como os Comitês Estaduais de Saúde, os NatJus, criação de varas especializadas em saúde, o Fonajus, além do julgamento de precedentes qualificados nos Tribunais Superiores



Por isso, o caso concreto deve ser analisado à luz dos precedentes qualificados julgados pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) e pelo Supremo Tribunal Federal (STF), vazados respectivamente no Tema 106 e no Tema 6. O STJ pacificou entendimento com repercussão geral dos requisitos para a concessão dos medicamentos não incorporados em atos normativos do SUS. O STJ aprecia o direito individual ao fornecimento, pelo Estado, de medicamento de alto custo, não incluído em Política Nacional de Medicamentos ou em Programa de Medicamentos de Dispensação em Caráter Excepcional.

## **OBJETIVO**

Apresentar um relato de caso sobre o fornecimento via judicial de um medicamento para doença ultrarrara com recomendação da Conitec desfavorável à incorporação no SUS e discutir o processo de tomada de decisão judicial neste cenário.

## **MÉTODOS**

Este foi um relato de caso conduzido no Tribunal de Justiça de Roraima. Boa Vista, Roraima, Brasil. Este artigo seguiu as recomendações do Consensus-based Clinical Case Reporting Guideline Development (CARE) para relatos de caso.

## **RELATO DE CASO**

A paciente ajuizou ação com pedido de obrigação de fazer contra o Estado de Roraima para que seja compelido a adquirir e dispensar o medicamento icatibanto 30 mg para o tratamento de angioedema hereditário, ao argumento de que, apesar de não estar inserido na Relação Nacional de Medicamentos (Rename), a médica assistente constou no laudo que a medicação é imprescindível ao tratamento e o SUS não oferece alternativa terapêutica similar.

Aduz que a Secretaria Estadual de Saúde não oferece o fármaco e que, por ser de alto custo e a sua família não possuir condições financeiras para suportar a aquisição, requer que o Estado seja compelido a fornecer seis ampolas mensais ao custo de R\$ 59.046,66 (cinquenta e nove mil quarenta e seis reais e sessenta e seis centavos). Ao final, requer em sede de antecipação de tutela que o réu adquira o



medicamento e de forma subsidiária o bloqueio de verbas do Fundo Estadual de Saúde para a aquisição na rede privada.

O processo foi remetido ao NatJus e a nota técnica foi em apertada síntese no sentido, a saber:

A autora não acostou aos autos o exame que comprove ser portadora do angioedema hereditário, apesar de alegar que sofre crises desde os 16 anos de idade evoluindo com crises cada vez mais frequentes, não comprovou quando tais crises ocorreram, os fatores desencadeadores, a gravidade e a terapêutica utilizada. Menciona também que não há exames que comprovam a doença coronariana alegada e nem informações se possui outras comorbidades como diabetes mellitus e hipertensão arterial sistêmica ou se faz uso de outros fármacos, situações que podem interagir com o medicamento pleiteado agravando a condição clínica da paciente.

Em relação ao relatório da Conitec elaborado em julho/2015 e mantido na versão preliminar de agosto/2023, a recomendação para a não incorporação do medicamento ao SUS foi no sentido que os estudos apresentados foram somente com relação aos episódios de dor abdominal e não foram capazes de demonstrar a benefício do medicamento para interromper a crise, evitar a hospitalização ou a morte, somente reduziu em algumas horas o tempo de hospitalização. Devido ao pequeno benefício clínico e elevada razão de custo-efetividade incremental, não foi recomendada a sua incorporação. Ressalvou-se que não foram identificados estudos que comprovassem a efetividade do icatibanto nas crises laríngeas.

Por fim, informa que a paciente faz a profilaxia de longo prazo das crises com Oxandrolona, medicamento não constante do Protocolo Clínico de Diretrizes Terapêuticas do Ministério da Saúde para o manuseio do paciente portador de angioedema hereditário, sem apresentar justificativa e que não há elementos técnicos que indiquem a imprescindibilidade da aquisição do icatibanto.

Com base na nota técnica, o pedido de tutela de urgência foi indeferido. Houve contestação e, posteriormente, a parte autora juntou novo laudo médico circunstanciado justificando que se optou pelo uso da profilaxia de longo prazo com a oxandrolona ao invés do danazol (PCDT), porque aquela já era utilizada no Brasil para o tratamento do angioedema hereditário devido ao desabastecimento e interrupção de distribuição frequentes desse e que os efeitos na terapêutica da



patologia são semelhantes. Informa possuir comorbidades como *diabetes mellitus*, hipertensão arterial sistêmica e já foi transplantada de córnea. Apesar da redução das crises para uma vez por mês, as quais vêm acompanhadas de sintomas de obstrução parcial das vias superiores com potencial de evoluir para o óbito, portanto é essencial a aquisição do medicamento para estoque. O tratamento similar oferecido pelo SUS, plasma fresco congelado, não possui comprovação científica de eficácia e segurança. Por fim, o tratamento com o icatibanto já está presente nos *guidelines* internacionais e da Sociedade Brasileira de Alergia e Imunologia. Houve a reiteração do pedido de tutela antecipada que foi indeferido. Instadas as partes a se manifestarem sobre a produção da prova oral pleitearam o julgamento antecipado da lide. Prolatada sentença de procedência para que o Estado seja obrigado a fornecer o medicamento acetato de icatibanto à parte autora por entender que foram preenchidas todas as condições estabelecidas no julgamento do Tema 106 do STJ, os estudos fast-2 e fast-3 comprovaram a redução no tempo de melhora dos sintomas com significância estatística, o tratamento constante do PCDT, infusão de plasma fresco congelado, pode agravar os sintomas e o medicamento já é considerado de primeira linha por diversas agências internacionais e consta nas Diretrizes Terapêuticas da Associação Brasileira de Alergia e Imunologia.

## DISCUSSÃO

O STJ debateu exaustivamente a judicialização da saúde e de forma muito salutar gerou o precedente qualificado julgado com repercussão geral vazado no Tema Repetitivo 106. A questão submetida a julgamento foi a obrigatoriedade do poder público de fornecer medicamentos não incorporados em atos normativos do SUS, firmando os seguintes requisitos:

A concessão dos medicamentos não incorporados em atos normativos do SUS exige a presença cumulativa dos seguintes requisitos:

i) Comprovação, por meio de laudo médico fundamentado e circunstanciado expedido por médico que assiste o paciente, da imprescindibilidade ou da necessidade do medicamento, assim como da ineficácia, para o tratamento da moléstia, dos fármacos fornecidos pelo SUS;

ii) incapacidade financeira de arcar com o custo do medicamento prescrito;



iii) existência de registro do medicamento na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), observados os usos autorizados pela agência.

Vejamos que o caso relatado preenche exatamente todos os requisitos exigidos pelo STJ para o deferimento da tutela. A médica assistente juntou laudo médico fundamentado e circunstanciado em que nele a paciente é portadora de angioedema hereditário tipo II, doença genética rara em que há deficiência quantitativa ou funcional da enzima inibidor de C1 estearase, clinicamente se caracterizando por episódios agudos e recorrentes de angioedema sem urticária em tecido subcutâneo e mucosas, principalmente em região de face, língua, mãos, pés, região genital, estômago, intestino, bexiga e laringe. Que os episódios são súbitos, imprevisíveis e potencialmente fatais pela possibilidade de obstrução das vias aéreas superiores, além de possuir etiologia multifatorial.

Informa que o diagnóstico foi confirmado há cerca de dois anos por meio de exames laboratoriais que atestaram a baixa atividade de inibidor de C1 estearase funcional. Iniciando a terapêutica profilática a longo prazo com o uso de oxandrolona 2,5mg de 8/8h com redução da frequência de episódios de três a quatro por mês para um. Explica que, apesar do medicamento não constar no Protocolo Clínico de Diretrizes Terapêuticas do Ministério da Saúde para o tratamento do angioedema hereditário, fez essa opção porque, à época, a droga indicada neste (danazol) apresentava desabastecimento e interrupções recorrentes de fabricação e/ou distribuição. Que a oxandrolona já constava do *guideline* brasileiro para o tratamento da patologia e que as drogas se equiparam em mecanismo de ação, eficácia, segurança e efeitos adversos.

Descreve que possui comorbidades como hipertensão arterial sistêmica, *diabetes mellitus* tipo II, ambas em tratamento, baixa acuidade visual e já transplantada da córnea. Justifica a solicitação da medicação de alto custo ao argumento de que, apesar de ter reduzido o número de crises mensais para apenas um episódio, tais crises vêm acompanhadas de sinais de obstrução parcial das vias aéreas superiores, com potencial evolução para asfixia e óbito. Por se tratar de doença não alérgica, em caso de obstrução da via aérea superior, os tratamentos disponíveis pelo SUS como anti-histamínicos, adrenalina e corticoides não possuem eficácia. Informa que o icatibanto possui registro na Anvisa, administração



subcutânea e muito eficaz para o tratamento das crises agudas com alívio rápido dos sintomas, em especial o edema das vias aéreas superiores, podendo ser autoadministrado pelo paciente, otimizando os resultados. No momento não existe alternativa terapêutica ofertada pelo SUS para uso domiciliar. O SUS disponibiliza para o tratamento das crises agudas a infusão de plasma fresco congelado, porém não há estudos clínicos comprovando a eficácia e segurança de seu uso nas crises agudas de angioedema hereditário, isso porque consta nas Diretrizes Brasileira de Angioedema Hereditário que o uso poderá não ser eficaz e agravar o quadro clínico, aumentando as chances de desfechos fatais. Por fim, aduz que a paciente é coronariopata e pode ter de se submeter a um cateterismo cardíaco, bem como a novo procedimento cirúrgico na córnea.

Destarte, de acordo com o relatório médico está presente o primeiro requisito exigido no Tema 106 do STJ. O segundo requisito, a insuficiência financeira da parte para custear a medicação, também restou demonstrado, pois foi deferida a gratuidade de justiça. O medicamento possui registro na Anvisa e seu uso é autorizado para o tratamento do angioedema hereditário, restando também comprovado o terceiro requisito de forma cumulativa.

Passar-se-á a analisar a tutela sob a ótica do Tema 6 do STF, ainda em fase de julgamento em que se discute, à luz dos artigos 2º; 5º; 6º; 196; e 198, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal, a obrigatoriedade ou não de o Estado fornecer medicamento de alto custo a portador de doença grave que não possui condições financeiras para comprá-lo.

O voto do Ministro Marco Aurélio (relator) fixava a seguinte tese (tema 6 da repercussão geral): “O reconhecimento do direito individual ao fornecimento, pelo Estado, de medicamento de alto custo, não incluído em Política Nacional de Medicamentos ou em Programa de Medicamentos de Dispensação em Caráter Excepcional, depende da comprovação da imprescindibilidade – adequação e necessidade –, da impossibilidade de substituição do fármaco e da incapacidade financeira do enfermo e dos membros da família solidária, respeitadas as disposições sobre alimentos dos artigos 1.694 a 1.710 do Código Civil”.

Todos os requisitos segundo o relatório médico estão preenchidos. O icatibanto é um medicamento de alto custo e não consta na Rename e PCDT como



opção terapêutica para o angioedema hereditário. Foi relatado que a paciente apresenta em média uma crise mensal, com sintomatologia em via aérea superior, podendo evoluir para a asfixia e óbito caso não faça uso da terapia indicada, além da probabilidade de ter de se submeter a tratamento cirúrgico que consta como um dos fatores desencadeantes da crise, o que comprova, portanto, a sua imprescindibilidade. A impossibilidade da substituição de fármaco disponível no SUS restou demonstrada, pois, segundo o novo relatório preliminar da Conitec elaborado em agosto de 2023, não existem estudos demonstrando a eficácia e segurança do plasma fresco congelado no tratamento das crises agudas, podendo até agravá-las, e com risco de transmissão de doença infectocontagiosas.<sup>5</sup> Por fim, a parte é beneficiária da justiça gratuita o que comprova a incapacidade financeira para arcar com os custos da medicação.

O voto do Ministro Alexandre de Moraes propõe a seguinte tese:

Na hipótese de pleito judicial de medicamentos não previstos em listas oficiais e/ou Protocolos Clínicos e Diretrizes Terapêuticas, independentemente de seu alto custo, a tutela judicial será excepcional e exigirá previamente – inclusive da análise da tutela de urgência – o cumprimento dos seguintes requisitos, para determinar o fornecimento ou ressarcimento pela União: (a) comprovação de hipossuficiência financeira do requerente para o custeio; (b) existência de laudo médico comprovando a necessidade do medicamento, elaborado pelo perito de confiança do magistrado e fundamentado na medicina baseada em evidências; (c) certificação, pela Conitec, tanto da inexistência de indeferimento da incorporação do medicamento pleiteado, quanto da inexistência de substituto terapêutico incorporado pelo SUS; (d) atestado emitido pela Conitec, que afirme a eficácia, segurança e efetividade do medicamento para as diferentes fases evolutivas da doença ou do agravamento à saúde do requerente, no prazo máximo de 180 dias. Atendidas essas exigências, não será necessária a análise do binômio custo-efetividade, por não se tratar de incorporação genérica do medicamento (BRASIL, 2007).

---

<sup>5</sup> Conforme o atual PCDT de AEH, o tratamento das crises agudas com deficiência de C1-INH é realizado em ambiente hospitalar, com uso de plasma fresco congelado, caso exista o risco de asfixia para o paciente. O plasma fresco congelado não foi testado em ensaios clínicos quanto à sua eficácia e segurança nas crises de AEH, e sua administração oferece não apenas a reposição do C1-INH, mas também os substratos nos quais esse inibidor atua, podendo agravar o quadro, além da possibilidade de ocorrência de reações transfusionais e transmissão de patógenos (BRASIL, 2023b).



O tópico “a” restou demonstrado pela concessão da gratuidade da justiça. No “b”, o laudo foi preenchido por médica do SUS e em papel timbrado de hospital público fundamentando o pedido na medicina baseada em evidências. O tópico “c” está ausente, pois a Conitec fez a análise da medicação e recomendou a sua não incorporação e afirmou que existe substituto terapêutico ofertado pelo SUS, o plasma fresco congelado. O item “d” também está ausente porque o parecer da Conitec opinou pela não incorporação.

Faz-se uma ressalva com relação ao não preenchimento dos tópicos “c” e “d”. O relatório de recomendação do icatibanto para tratamento da crise aguda moderada ou grave do angioedema hereditário manifestou-se pela não incorporação ao argumento de que, a saber:

A empresa apresentou os estudos aplicados apenas aos episódios de dor abdominal em que a utilização do icatibanto não foi capaz de sustar um surto, de evitar o atendimento hospitalar de emergência ou de evitar a morte, porém foram efetivos em demonstrar a redução do tempo de hospitalização em algumas horas. Assim, como o benefício clínico é pequeno, a razão de custo-efetividade incremental (I) foi elevada atingindo até 11 milhões de reais/QALY (BRASIL, 2023b).

Portanto, a rejeição não se deve pela ineficácia, insegurança ou inefetividade do medicamento, mas exclusivamente pelo benefício clínico pequeno e pela elevada razão de custo-efetividade incremental. O próprio Ministro faz uma ressalva em sua decisão que o medicamento será oferecido por meio de tutela jurisdicional independente de seu alto custo e de forma excepcional, se forem preenchidos os demais requisitos. Ademais, a terapia alternativa ofertada pelo SUS, plasma fresco congelado, não foi testada em ensaios clínicos quanto às suas eficácia e segurança. Destarte, os requisitos negativos para o deferimento da tutela jurisdicional foram superados.

O voto do Ministro Roberto Barroso fixava a seguinte tese, a saber:

O Estado não pode ser obrigado por decisão judicial a fornecer medicamento não incorporado pelo SUS, independentemente de custo, salvo hipóteses excepcionais, em que preenchidos cinco requisitos: (i) a incapacidade financeira de arcar com o custo correspondente; (ii) a



demonstração de que a não incorporação do medicamento não resultou de decisão expressa dos órgãos competentes; (iii) a inexistência de substituto terapêutico incorporado pelo SUS; (iv) a comprovação de eficácia do medicamento pleiteado à luz da medicina baseada em evidências; e (v) a propositura da demanda necessariamente em face da União, que é a entidade estatal competente para a incorporação de novos medicamentos ao sistema (BARROSO, 2020).

O requisito “I” restou comprovado pela concessão da gratuidade da justiça. O tópico “II” não preenche a condição, pois a Conitec se manifestou pela não incorporação. No mesmo sentido, o item “III”, porque o substituto terapêutico ofertado pelo SUS é o plasma fresco congelado. O requisito “IV” está demonstrado pelo parecer da Conitec, que afirma que há eficácia da droga, apesar de baixa. No que tange ao item “5” não há pertinência, pois está em discussão no Tema 1234 do STF que debate sobre a legitimidade passiva da União e competência da Justiça Federal, nas demandas que versem sobre fornecimento de medicamentos registrados na Anvisa, mas não padronizados no SUS.

Os tópicos “II” e “III” são requisitos negativos para o deferimento da tutela, porém, no caso concreto, comporta exame diferenciado (*distinguished*). A decisão de não incorporação foi baseada no baixo benefício e no elevado custo-efetividade incremental, ou seja, a droga é segura e traz benefícios ao paciente.

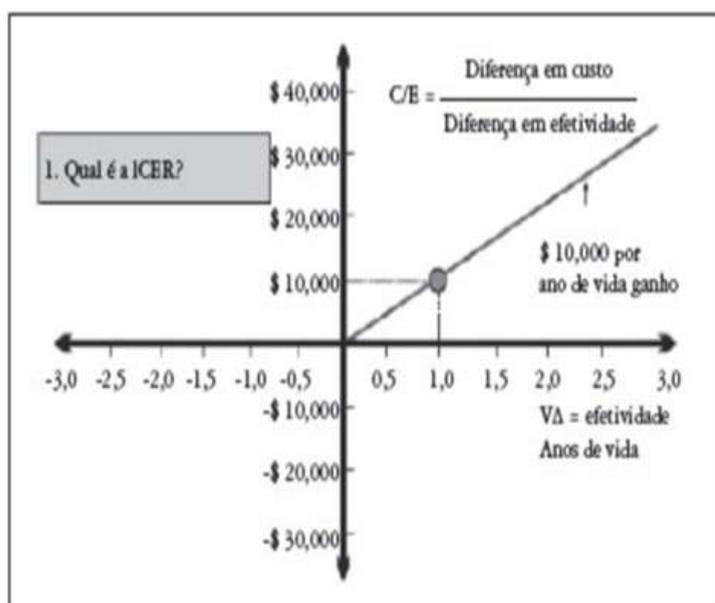
Segundo Secoli *et al.* (2010):

O advento de novas tecnologias na saúde causou impacto nos indicadores clínicos e econômicos. Os métodos de pesquisa que incorporam conceitos da economia da saúde e epidemiologia clínica permitem avaliar a eficiência de novas tecnologias, por exemplo, através da análise de custo-efetividade [...] Considerando o jargão técnico da área, a eficácia considera o benefício no contexto artificial dos experimentos clínicos, a efetividade diz respeito ao benefício observado no mundo real do dia a dia do indivíduo, enquanto a eficiência se refere ao benefício ponderado pelo custo frente às opções terapêuticas existentes. A eficiência avaliada pelo estudo de custo-efetividade é um instrumento de análise de valor das intervenções em saúde.

A autora segue conceituando análise de custo-efetividade e demonstra a fórmula de cálculo e exemplos:

O conceito custo-efetividade na saúde surgiu em países desenvolvidos, no final dos anos de 1970(17). A ACE é uma metodologia de síntese em que os custos são confrontados com desfechos clínicos. O objetivo da ACE é avaliar o impacto de distintas alternativas, que visem identificá-las com melhores efeitos do tratamento, geralmente, em troca de menor custo. Portanto, uma característica importante é que os estudos de ACE são sempre comparativos e explícitos e se destinam a selecionar a melhor opção para atingir a eficiência Secoli *et al.* (2010).

**Figura 1** – Gráfico de custo-efetividade de distintas alternativas terapêuticas



Fonte: extraída de Secoli *et al.* (2010).

**Figura 2** – Comparações de custo-efetividade para terapias medicamentosas hipotéticas

Alternativas	Custo (R\$)	Efetividade (dias sem sintomas)	Relação custo-efetividade incremental
Terapia A	2.000	5	R\$ 400,00/dia sem sintoma
Terapia B	6.000	3	R\$ 2.000,00/dia sem sintoma
Terapia C	4.800	6	R\$ 800,00/dia sem sintoma
Terapia D	3.000	4	R\$ 750,00/dia sem sintoma

Fonte: extraída de Secoli *et al.* (2010).

Para melhor análise da Figura 2, extrai-se o seguinte trecho de Secoli *et al.* (2010):

A terapia A é custo-efetiva em relação às demais intervenções, pois exige menor gasto para obter 1 dia sem sintoma (ela pode ser chamada de alternativa dominante); a terapia B é a menos desejável, pois tem a pior relação custo-efetividade incremental (ela pode ser chamada de alternativa dominada), pois implica maior gasto para obter o desfecho clínico, ou seja, 1 dia sem sintoma. As terapias C e D são custo-efetivas em relação à B, mas não são custo-efetivas em relação à A (SECOLI *et al.*, 2010).

**Figura 3** – Razão de custo-efetividade incremental



Fonte: Elaborada pelo autor.



Passa-se à análise crítica dos estudos científicos à luz do caso concreto.

De início, o caso da paciente é denominado pela literatura médica por angioedema hereditário, e se caracteriza como:

[...] (AEH) é classificado como uma doença genética ultrarrara, potencialmente fatal e subdiagnosticada. É uma imunodeficiência primária do sistema complemento, e foi classificado como um erro inato da imunidade em decorrência da deficiência de inibidor de C1 esterase (C1-INH), proteína que controla as vias de ativação do complemento (BRASIL, 2023b).

Assim, a alteração do C1-INH acarreta o aumento da produção de bradicinina que ocasiona diversos tipos de complicações, tais como: “[...] a alteração do C1-INH leva ao aumento da produção de bradicinina que, por sua vez, causa vasodilatação, aumento da permeabilidade dos vasos e extravasamento de plasma” (BRASIL, 2023b).

Ainda sobre a doença, a nota técnica do NatJus foi no sentido:

[...] trata-se de angioedema hereditário, que é uma doença autossômica dominante caracterizada por crises recorrentes de edema que acometem o tecido subcutâneo e o submucoso, com envolvimento de diversos órgãos. Os principais locais afetados são face, membros superiores e inferiores, as alças intestinais e as vias respiratórias superiores (TJDFT, s.d.).

Assim, importante assinalar que o PCDT, formulado pelo Ministério da Saúde, prevê a subdivisão do tratamento do Angioedema Hereditário em profilaxia de crises e tratamento de crises. De um compulsar dos autos, percebe-se que a demanda não versa sobre o tratamento profilático, e sim sobre o tratamento terapêutico para crises agudas que podem induzir a resultado grave à saúde da paciente. Com relação ao tratamento profilático, importante ressaltar que a paciente utiliza o medicamento Oxandrolona, no entanto extrai-se do documento médico (E.P 31.3 – fls. 3) que as crises de Angioedema ainda são frequentes, ocorrendo em média uma vez por mês.



A respeito do medicamento pleiteado, tanto o PCDT da doença, quanto o relatório da Conitec, decidiram pela não incorporação do Acetato de Icatibanto. Nesse sentido a nota técnica:

[...] concluiu-se que não é possível assegurar que o uso do Icatibanto evite as crises laríngeas e, por conseguinte, a necessidade de traqueostomia ou que reduza os óbitos pela doença, isto porque não existem estudos que comprovem esses desfechos. Alertou-se que o uso do Icatibanto domiciliar pode dar falsa segurança ao portador. Note-se que o seu uso não substitui a necessidade do aporte hospitalar com estrutura de suporte de vida avançado, para entubação do paciente, se necessário, e acesso a outros medicamentos. Assim, os membros da CONITEC presentes na 36ª reunião, nos dias 10 e 11 de junho de 2015, deliberaram por unanimidade recomendar a não incorporação do Icatibanto para o tratamento da crise aguda moderada ou grave do angioedema hereditário (BRASIL, 2023b).

De mais a mais, essa orientação do Ministério da Saúde ocasionou que o medicamento não fosse contemplado na lista Rename, obstando a possibilidade de fornecimento por parte do Estado, motivo pelo qual o pleito da paciente imprescindivelmente recai sobre a análise dos requisitos estabelecidos pelo Tema 106 do STJ.

O STJ, no julgamento do Tema 106, firmou o entendimento de que a concessão dos medicamentos não incorporados em atos normativos do SUS exige a presença cumulativa dos seguintes requisitos, a saber:

(i) comprovação, por meio de laudo médico fundamentado e circunstanciado expedido por médico que assiste o paciente, da imprescindibilidade ou necessidade do medicamento, assim como da ineficácia, para o tratamento da moléstia, dos fármacos fornecidos pelo SUS; (ii) incapacidade financeira de arcar com o custo do medicamento prescrito; (iii) existência de registro na Anvisa do medicamento (BRASIL, 2017).

Portanto, doravante vamos lapidar a análise sobre a real eficácia do acetato de icatibanto, bem como atestar se verdadeiramente é ineficaz o protocolo terapêutico oferecido pelo SUS. *Ab initio*, é de bom alvitre trazer à baila o novo



relatório confeccionado pela Conitec, o qual avalia novamente os benefícios advindos da utilização do medicamento pleiteado. Lastreado no colacionado, extrai-se que a tarefa da análise consiste em identificar o seguinte detalhe, a saber:

O acetato de icatibanto é efetivo no tratamento de crises de angioedema hereditário em pacientes com 2 anos de idade ou mais, comparado ao plasma fresco congelado para redução de comparecimento à emergência, redução do tempo de internação em terapia intensiva, melhora da qualidade de vida, mortalidade e eventos adversos?

Ademais, articulando a pormenor o método científico adotado, infere-se que foram avaliados os quesitos da pergunta PICO, que se caracterizam:

### **População**

A população definida neste Parecer Técnico-Científico (PTC) é representada por pacientes com idade igual ou superior a dois anos de diagnóstico de angioedema hereditário, caracterizado pela ausência ou deficiência de C1-INH.

### **Intervenção (Tecnologia)**

O acetato de icatibanto, tecnologia objeto de avaliação deste PTC, é um antagonista seletivo competitivo do receptor da bradicinina do tipo 2, um decapeptídeo sintético com uma estrutura semelhante à bradicinina, porém com cinco aminoácidos não proteínogênicos.

### **Comparador**

O comparador neste PTC é o plasma fresco congelado, no entanto, devido à escassez de evidências, foram considerados elegíveis estudos sem grupo comparador ou comparados ao placebo, diferente do estabelecido na pergunta População, Intervenção, Comparador, Desfecho (PICO).

### **Desfechos**

Os desfechos de maior relevância (primários) deste PTC são, a saber: tempo de melhora clínica; mortalidade; melhora da qualidade de vida. O desfecho do tempo



de melhora clínica foi reportado em dois pontos, a saber: i) tempo para o alívio dos sintomas; e ii) tempo para melhora completa dos sintomas.

Em conclusão, o estudo é específico para a população acometida por angioedema hereditário, com enfoque nos benefícios advindos do medicamento acetato de icatibanto, em comparação ao plasma fresco congelado disponível no SUS, e se existem resultados clínicos concretos diante dessa comparação.

No âmbito do método comparativo, foram realizados três tipos de estudos, denominados FAST – 1, 2, 3, que serão analisados individualmente.

### **FAST-1**

O FAST-1 foi um estudo prospectivo, randomizado, duplo-cego, controlado por placebo, multicêntrico, conduzido em 26 centros dos Estados Unidos, Canadá, Austrália e Argentina. Um total de 56 pacientes, de idade igual ou superior a 18 anos, com crises de angioedema hereditário cutâneas ou abdominais agudas receberam via subcutânea (SC) 30 mg de Icatibanto (n = 27) ou placebo (n = 29).

Nesse estudo, não se demonstrou diferença estatisticamente significativa entre os grupos no desfecho primário, definido como o tempo até o alívio do sintoma (2,5 *versus* 4,6 horas com Icatibanto e placebo, respectivamente;

### **FAST-2**

No ensaio FAST-2, randomizaram 74 pacientes que receberam icatibanto 30 mg (n=36) ou ácido tranexâmico oral (n=38), na dose de 3g/dia por 2 dias. O icatibanto foi administrado uma vez, por via subcutânea, na dose de 30 mg. Não foi um estudo duplo cego, pois havia indicação padrão de se usar Icatibanto no caso de desenvolvimento de edema de laringe.

O tempo para alívio do sintoma foi de duas horas no grupo icatibanto e 12 horas no grupo controle ( $p < 0,001$ ), havendo um benefício estatisticamente significativo do icatibanto em comparação com ácido tranexâmico.

### **FAST-3**

O estudo FAST-3 foi um estudo de fase III, no qual os pacientes foram randomizados para receber icatibanto (n=46) ou placebo (n=47) dentro de 6 ou 12



horas, de acordo com a gravidade dos sintomas. Pacientes com sintomas laríngeos graves (n=5) receberam icatibanto em esquema “open-label”.

O tempo para melhora dos sintomas foi menor entre pacientes com queixas abdominais/cutâneas que receberam Icatibanto em detrimento ao placebo (2 *versus* 19,8 horas, respectivamente;  $p < 0,001$ ) e esse resultado foi estatisticamente significativo.

Mediante inteligência dos estudos supramencionados, verifica-se que o maior benefício do medicamento é encurtar o intervalo para melhora de sintomas, sendo constatado no fast-2, tempo de alívio de duas horas com acetato de Icatibanto, em comparação a 12 horas do grupo de controle.

De igual modo, no fast-3, o tempo de melhora foi de duas horas com icatibanto, em comparação de 19,8 horas em relação ao grupo que recebeu apenas o placebo.

Tem-se de um lado críticas aos estudos com icatibanto, uma vez que não houve comparação da medicação com o tratamento ativo (infusão de plasma fresco congelado) e existiram problemas na apresentação dos dados. De outro, a particularidade de uma doença ultrarrara, cujo tratamento com acetato icatibanto vem se demonstrando cada vez mais promissor, pois, na reavaliação do medicamento realizada pela Conitec em agosto de 2023, consta como evidência clínica o menor tempo para alívio dos sintomas e a redução em 50% de sua gravidade e que a duração da crise é tão menor quanto mais rápido é administrado, podendo ser feito pelo próprio paciente em sua residência.

Nesse sentido, o parecer do NatJus-DF, em caso semelhante, esclareceu que o medicamento pleiteado já é considerado tratamento de primeira linha por várias agências internacionais. Em razão do caráter peculiar da doença, o protocolo terapêutico que possibilita diminuir o tempo dos sintomas da crise aguda resulta diretamente na chance de vida do paciente. A nota técnica também adverte sobre os malefícios advindos do protocolo terapêutico adotado pelo SUS, tendo em vista que o uso de plasma fresco pode resultar em maior produção de bradicinina e consequente agravo na situação clínica do paciente (TJDFT, s.d.).

As agências internacionais que adotam o medicamento como tratamento de primeira linha:



– Scottish Medicines Consortium (SMC): recomenda o uso do icatibanto para o tratamento sintomático de ataques agudos de AEH por deficiência de C1-INH em adultos (SMC, s.d.).

– Canadian Drug Expert Committee (CDEC): recomenda o uso do icatibanto para o tratamento sintomático de ataques agudos de AEH por deficiência de C1-INH em adultos, se os seguintes critérios clínicos e condições forem atendidos:

Critérios Clínicos:

- Para o tratamento de ataques não laringeos agudos de gravidade pelo menos moderada, ou para o tratamento de ataques agudos de laringe.

Condições:

- Limitado a uma dose única para autoadministração.
- Prescrito por médicos com experiência no tratamento de AEH.
- Redução de preço, conforme acordo com a empresa farmacêutica (CDEC, 2014).

Por fim, em consulta ao sistema e-NatJus, as Notas Técnicas produzidas pelo NatJus nacional foram as seguintes: 177230, 174437, 172492 e 164080; todas favoráveis ao fornecimento do medicamento baseadas nas diretrizes da world allergy organization (WAO) e Associação Brasileira de Alergia e Imunologia (ASBAI) indicando, em crises graves, como primeira opção, o uso de Icatibanto – Firazyr® (antagonista da bradicinina), Ecalantide® (inibidor de protease recombinante) por apresentar a vantagem de rápida aplicação em via subcutânea de fácil acesso, reduzindo a gravidade de crises, diminuindo assim o risco de morte (CNJ, 2023).

Desse compilado de informações, no caso em concreto, a autora necessita do medicamento para tratamento de crises agudas que usualmente ocasiona obstrução parcial de vias aéreas superior (língua e laringe). A literatura médica dispõe que, no caso de crises com acometimento da laringe, o retardo do tratamento pode ser fatal, sendo forçoso convir que, de acordo com os estudos apresentados, o acetato de icatibanto consegue reduzir a duração de crise, resultando em maior probabilidade de vida para o paciente.

Sobre o tema, colho lição do estudo publicado na Revista da Associação Brasileira de Alergia e Imunologia ASBAI, denominado “Diretrizes brasileiras de



angioedema hereditário 2022 – Parte 2” e outros artigos científicos indicando o Acetato de Icatibanto como padrão-ouro para o tratamento das crises agudas:

[...] O tratamento medicamentoso se divide em terapia das crises e profilaxia das manifestações clínicas. As crises devem ser tratadas o mais precocemente possível com o uso do antagonista do receptor de bradicinina, o icatibanto ou o concentrado de inibidor de C1. [...] No caso de crise com acometimento de laringe, o retardo no tratamento pode ser fatal. [...] Assim, recomenda-se que pacientes com AEH tenham pelo menos duas doses do medicamento para usar em seu domicílio em casos de crises eventuais as crises de AEH são resolvidas mais rapidamente com o uso precoce do icatibanto em comparação com o uso tardio, por isso, recomenda-se a administração nas primeiras seis horas após o início dos sintomas. No Brasil, o acetato de icatibanto é licenciado para autoadministração domiciliar. O uso domiciliar é seguro, e os eventos adversos mais comuns são eritema e não local de injeção, com resolução espontânea. [...] O icatibanto (Firazyr®) é uma molécula sintética, semelhante à bradicinina, e age como antagonista competitivo e seletivo do receptor B2 da bradicinina. A segurança e a eficácia do icatibanto foram demonstradas em três ensaios clínicos de fases I, II e III. As crises de AEH são resolvidas mais rapidamente com o uso precoce do icatibanto em comparação com o uso tardio. Por isso, recomenda-se a administração nas primeiras 6 horas após o início dos sintomas. (CAMPOS *et al.*, 2022).

Em conclusão, esta análise demonstra que o tratamento precoce das crises de AEH tipo I e II com icatibanto pode reduzir significativamente a duração e o tempo de resolução das crises de AEH. Nossos dados fornecem evidências que apoiam recomendações para tratar precocemente e promover o autotratamento. Nossas descobertas também exigem investigações aprofundadas sobre como o bloqueio precoce dos receptores B2 da bradicinina melhora o curso das crises de AEH. Isto ajudará a melhorar as recomendações de tratamento para pacientes com AEH (SERPA *et al.*, 2021).

A pesquisa citada revela que a possibilidade de autoadministração do medicamento reduz a duração e a gravidade de crises, por isso se recomenda que a utilização seja realizada nas primeiras seis horas dos sintomas. Desse modo, as crises de AEH podem causar danos não apenas físicos, mas também psicológicos,



como medo de óbito por asfixia durante crises laríngeas, temor por não ter o medicamento específico em caso de crise, o aspecto imprevisível e potencialmente fatal da doença leva com frequência à ansiedade, depressão, estresse ou risco de outros transtornos mentais, como comprometimento marcante da qualidade de vida dos pacientes e dos seus familiares, ressaltando que a paciente apresenta sintomas há aproximadamente 12 anos, convivendo com a angústia e insegurança da enfermidade por grande lapso temporal.

### **Da teoria da perda de uma chance**

A teoria surgiu em 1965 em uma decisão da Corte de Cassação Francesa, em um recurso acerca da responsabilidade de um médico que diagnosticou erroneamente um paciente, retirando deste suas chances de cura da doença real que o acometia.

Essa teoria foi encampada pela doutrina e jurisprudência nacionais e consiste em situação em que a prática de um ato ilícito ou o abuso de um direito impossibilita a obtenção de algo que era esperado pela vítima, seja um resultado positivo ou não ocorrência de um prejuízo, gerando um dano a ser reparado.

A jurisprudência do STJ é firme no sentido de que, para a aplicação da teoria, a chance deve ser concreta, real, com alto grau de probabilidade de obter um benefício ou sofrer um prejuízo, aliada a uma ação ou omissão do agente que tenha nexos causal com a perda da oportunidade de exercer a chance, sendo também aplicada na responsabilidade civil do Estado, veja-se neste julgado:

Em julgamentos realizados por esta Turma, concluiu-se que para a aplicação da referida teoria nas situações em que é discutida a ocorrência de erro médico, faz-se necessário observar: (i) uma chance concreta, real, com alto grau de probabilidade de obter um benefício ou sofrer um prejuízo; (ii) uma ação ou omissão do defensor que tenha nexos causal com a perda da oportunidade de exercer a chance (sendo desnecessário que esse nexo se estabeleça diretamente com o objeto final); (iii) o fato de que o dano não é o benefício perdido, porque este é sempre hipotético (REsp 1104665/RS, DJe 04/08/2009; REsp 1254141/PR, DJe de 20/02/2013; REsp 1622538/MS, DJe 24/03/2017).

[...]



1. A teoria da perda de uma chance tem sido admitida no ordenamento jurídico brasileiro como sendo uma das modalidades possíveis de mensuração do dano em sede de responsabilidade civil. Esta modalidade de reparação do dano tem como fundamento a probabilidade e uma certeza, que a chance seria realizada e que a vantagem perdida resultaria em prejuízo. Precedente do STJ.
2. Essencialmente, esta construção teórica implica num novo critério de mensuração do dano causado. Isso porque o objeto da reparação é a perda da possibilidade de obter um ganho como provável, sendo que há que se fazer a distinção entre o resultado perdido e a possibilidade de consegui-lo. A chance de vitória terá sempre valor menor que a vitória futura, o que refletirá no montante da indenização.
3. Esta teoria tem sido admitida não só no âmbito das relações privadas *stricto sensu*, mas também em sede de responsabilidade civil do Estado. Isso porque, embora haja delineamentos específicos no que tange à interpretação do art. 37, § 6º, da Constituição Federal, é certo que o ente público também está obrigado à reparação quando, por sua conduta ou omissão, provoca a perda de uma chance do cidadão de gozar de determinado benefício. [...] RECURSO ESPECIAL Nº 1.308.719 – MG (2011/0240532-2) (BRASIL, 2013).

No caso concreto, estão presentes os requisitos para o deferimento da tutela e de acordo com o julgado no Tema 106 do STJ. Portanto, o Estado-Juiz – ao negar acesso ao medicamento que pode reduzir o tempo e a intensidade de sintomas graves, além da morte por edema agudo de glote – pode incidir na teoria da perda de uma chance.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O grande desafio dos governos é equacionar a crescente demanda por incorporação de novas tecnologias em Saúde com a escassez de recursos públicos. A Avaliação de Tecnologias em Saúde (ATS) considera análises de dados clínicos, epidemiológicos e econômicos para tomar decisões sobre a alocação dos recursos da saúde pública.

O conceito de custo-efetividade é representado por uma razão entre um custo financeiro no numerador e uma medida de ganho em saúde no denominador. Esse



valor deve ser comparado ao resultado de estudos de avaliação econômica (razão de custo-efetividade incremental – RCEI) para orientar as decisões de incorporação de tecnologias em sistemas de saúde. Se uma RCEI estiver abaixo do limiar, a tecnologia pode ser incorporada, desde que apresente eficácia, efetividade e segurança comprovadas. A Conitec adotou o uso de limiares de custo-efetividade nas decisões de incorporação de tecnologias aos SUS para traçar as políticas de saúde de forma geral, o que não impede a análise de casos individuais em concreto.

Trata-se de doença ultrarrara, portanto, por si só há escassez de opções terapêuticas e elevado custo financeiro. Ademais, a paciente apresenta sintomatologia há 12 anos, com grave comprometimento na qualidade de vida e, mesmo com a profilaxia a longo prazo, apresenta um episódio mensal com sintomas de estreitamento da via aérea superior com potencial risco de óbito. Não se justifica que seja submetida a transfusões sanguíneas mensalmente, com todos os riscos advindos dessa terapia. Ademais, a própria Conitec afirma em seu relatório que a tecnologia ofertada pelo SUS, plasma fresco congelado, não foi testado em ensaios clínicos quanto às suas eficácia e segurança, podendo agravar a crise e transmitir doenças infectocontagiosas à paciente. Por fim, a presença concomitante de hipertensão arterial e o *diabetes mellitus* tipo II, já com a vascularização miocárdica comprometida, podem ensejar cirurgia de urgência e a necessidade da medicação em estoque.

Portanto, apesar de não incorporado ao PCDT para o tratamento do angioedema hereditário, de forma excepcional, o medicamento pode ser fornecido na esfera judicial nesse caso concreto.

## REFERÊNCIAS

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

BRASIL. [Constituição (1988), art. 196]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 23 dez. 2023.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. **Recurso Extraordinário 566471**. Número Único: 0030676-86.2006.8.20.0001. Recte.(s) Estado do Rio Grande do Norte. Recdo.(a/s) Carmelita Anunciada de Souza. Data de Protocolo: 9 out. 2007. Relator: Min. André Mendonça.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça – STJ. **REsp n. 1.308.719/MG**. Relator Ministro Mauro Campbell Marques. Segunda Turma. julgado em 25/6/2013. DJe de 1/7/2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça – STJ. **Recurso Especial 0015099-09.2014.8.19.0036**. Direito administrativo e outras matérias de direito público, Serviços, Saúde, Fornecimento de Medicamentos. Recorrente: Estado do Rio de Janeiro. Recorrido :Fatima Theresa Esteves dos Santos de Oliveira. Relator(A):Min. Vice-Presidente do STJ. Autuado em 8 fev. 2017.

BRASIL. Ministério da Saúde. [Notícias]. **Todos os estados brasileiros receberam recursos do Ministério da Saúde para reduzir fila de espera por cirurgias no SUS**. Ministério da Saúde, jun. 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2023/junho/todos-os-estados-brasileiros-receberam-recursos-do-ministerio-da-saude-para-reduzir-fila-de-espera-por-cirurgias-no-sus-co-nfira-a-lista>. Acesso em: 23 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde – Conitec. **Relatório de Recomendação – MEDICAMENTO Acetato de icatibanto para o tratamento de crises de angioedema hereditário por deficiência do inibidor da C1-esterase em pacientes com 2 anos ou mais de idade**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2023b. p. 9. Disponível em: <https://www.gov.br/conitec/pt-br/midias/consultas/relatorios/2023/acetato-de-icatibanto-para-t-ratamento-de-crisis-de-angioedema-hereditario-por-deficiencia-do-inibidor-da-c1-esterase-e-m-pacientes-com-2-anos-ou-mais-de-idade>. Acesso em: 23 dez. 2023.

CAMPOS, R. A. *et al.* Diretrizes brasileiras de angioedema hereditário 2022 – Parte 2: terapêutica. **Arq Asma Alerg Imunol.**, v. 6, n. 2, p. 11, 2022.

CANADIAN DRUG EXPERT COMMITTEE – CDEC. **ICATIBANT (Firazyr). Indication: Hereditary Angioedema (Acute Attacks)**. dec. 19, 2014. Disponível em: [https://www.cadth.ca/sites/default/files/cdr/complete/cdr\\_complete\\_SR0375\\_Firazyr\\_Dec-23-14.pdf](https://www.cadth.ca/sites/default/files/cdr/complete/cdr_complete_SR0375_Firazyr_Dec-23-14.pdf). Acesso em: 15 nov. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Estatísticas processuais de direito à saúde**. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça. s.d. Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=a6dfbee4-bcad-4861-98ea-4b5183e29247&sheet=3207f950-c0a7-4950-8906-76c930c8a579&opt=ctxmenu,currsel>. Acesso em: 23 dez. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Nota Técnica 164080**. Brasília, DF: CNJ. 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/e-natjus/notaTecnica-dados.php?idNotaTecnica=164080>. Acesso em: 23 dez. 2023

GAGNIER, J. J. *et al.* the CARE Group. The CARE Guidelines: Consensus-based Clinical Case Reporting Guideline Development. **BMJ Case Rep.**, 2013. doi: 10.1136/bcr-2013-201554. PMID: 24155002.



MAURER, M. *et al.* Os ataques de angioedema hereditário são resolvidos mais rapidamente e são mais curtos após o tratamento precoce com icatibant. **PLoS One**, v. 8, n. 2, p. e53773, 2013. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0053773>.

MARINHO, A. **Um estudo sobre as filas para internações e para transplantes no Sistema Único de Saúde Brasileiro**. Rio de Janeiro: IPEA. (Texto para discussão). Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1899/1/TD\\_1055.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1899/1/TD_1055.pdf). Acesso em: 05 nov. 2023.

MARTIMBIANCO, R. *et al.* **Saúde Baseada em Evidências – Conceitos, Métodos e Aplicação Prática**. 1. ed. São Paulo: Atheneu, 2023.

MENDES, G. *et al.* **Curso de Direito Constitucional**. 17. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2022.

NETO, G.; SCHULZE, C. **Direito à Saúde Análise à Luz da Judicialização**. 1. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2013.

PAULA, C. E. A.; BITTAR, C. M. L. Judicialização da saúde e seus reflexos na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS). **Revista de Direitos Humanos e Efetividade**, Brasília, v. 3, n. 1, p. 19-41, jan.-jun. 2017. e-ISSN: 2526-0022. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistadhe/article/view/1866/pdf>. Acesso em: 5 nov. 2023.

PEPE, V. L. E. *et al.* A judicialização da saúde e os novos desafios da gestão da assistência farmacêutica. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 15, n. 5, p. 2405-2414, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v15n5/v15n5a15.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2023.

SCOTISH MEDICINES CONSORTIUM – SMC. **Icatibant acetate (Firazyr®) is accepted for use within NHS Scotland**. UK: SMC. s.d. Disponível em: [https://www.scottishmedicines.org.uk/media/1808/icatibant\\_firazyr\\_resubmission\\_final\\_february\\_2012\\_amended\\_060312\\_for\\_website.pdf](https://www.scottishmedicines.org.uk/media/1808/icatibant_firazyr_resubmission_final_february_2012_amended_060312_for_website.pdf). Acesso em: 15 nov. 2023.

SECOLI, S. R. *et al.* Avaliação de tecnologia em saúde: II. A análise de custo-efetividade. **Arquivos de Gastroenterologia**, v. 47, n. 4, 2010. <https://doi.org/10.1590/S0004-28032010000400002>.

SERPA, F. S. *et al.* Angioedema hereditário: como abordar na emergência? **einstein**, São Paulo. 2021, n. 19, p. 1-10. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/eins/a/853HGJk8JbDNFSPvh7nwY6m/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 5 nov. 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS – TJDF. NAT JUS DF. **Icatibanto/Angioedema Hereditário**. Brasília, DF: TJDF. s.d. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/informacoes/notas-laudos-e-pareceres/natjus-df/1510.pdf/view>. Acesso em: 23 dez. 2023.



Revista Interdisciplinar  
**Escola Judicial de Roraima**

Edição 2025.1

**A LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE NA CONDUÇÃO  
DO INSTITUTO DA COLABORAÇÃO PREMIADA PELO  
DELEGADO DE POLÍCIA NA LEI DE ORGANIZAÇÃO  
CRIMINOSA**

***LEGALITY AND CONSTITUTIONALITY IN THE IMPLEMENTATION OF THE  
LENIENCY AGREEMENT BY THE POLICE COMMISSIONER UNDER THE  
BRAZILIAN ORGANIZED CRIME LAW***

Elson Gomes Bezerra



## A LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE NA CONDUÇÃO DO INSTITUTO DA COLABORAÇÃO PREMIADA PELO DELEGADO DE POLÍCIA NA LEI DE ORGANIZAÇÃO CRIMINOSA

### *LEGALITY AND CONSTITUTIONALITY IN THE IMPLEMENTATION OF THE LENIENCY AGREEMENT BY THE POLICE COMMISSIONER UNDER THE BRAZILIAN ORGANIZED CRIME LAW*

Elson Gomes Bezerra<sup>1</sup>

#### **RESUMO**

O presente trabalho trata da legalidade e da constitucionalidade na condução do instituto da colaboração premiada pelo delegado de polícia, conforme previsto na Lei de Crime Organizado. Inicialmente, aborda-se o crime organizado, trazendo suas definições e discutindo como a colaboração premiada pode ajudar a desvendar as articulações dessa prática. Posteriormente, examina-se a atuação do delegado de polícia na condução do instituto de colaboração premiada, de acordo com a nova lei de crime organizado, ressaltando os limites a serem respeitados. Além disso, explana-se sobre o que a ADI nº 5508/2016 discorre sobre a temática. A metodologia utilizada na construção do artigo foi bibliográfica, uma vez que se trata de um artigo de revisão. Na conclusão, verifica-se que as competências do delegado de polícia incluem a condução do instituto de colaboração premiada, que não fica a cargo exclusivo do Ministério Público.

**Palavras-chave:** Delegado de polícia. Colaboração premiada. Legalidade e constitucionalidade. Crime organizado.

#### **Abstract**

This paper addresses the legality and constitutionality of the implementation of the leniency agreement by the police commissioner, as provided in the Organized Crime Law. Initially, it examines organized crime, providing definitions and discussing how leniency agreements can help uncover the inner workings of such activities. Subsequently, the role of the police commissioner in the implementation of the leniency agreement is analyzed according to the new organized crime law, highlighting the limits that must be respected. Furthermore, the paper explores what ADI No. 5508/2016 states about this topic. The methodology used in the article is bibliographical, as it is a review article. The conclusion demonstrates that the responsibilities of the police commissioner include the implementation of the leniency agreement, which is not the exclusive duty of the Public Prosecutor's Office.

**Keywords:** Police commissioner. Leniency agreement. Legality and constitutionality. Organized crime.

---

<sup>1</sup> Bacharel em Direito. Pós-graduado em Direito Penal e Pós-graduado em Segurança Pública e Inteligência Policial. Servidor do Tribunal de Justiça de Roraima.



## INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata da legalidade e constitucionalidade na condução do Instituto da Colaboração Premiada pelo delegado de polícia na Lei de Organização Criminosa. Observa-se que, em pleno período contemporâneo, podemos analisar o crescimento das organizações criminosas, não apenas em termos de número de participantes, mas também em termos da evolução tecnológica que os criminosos utilizam para obter lucros financeiros exorbitantes.

Para a realização deste artigo, adotou-se um recorte temporal que abrange períodos anteriores ao ano de 2019. Este recorte foi escolhido com o objetivo de analisar eventos, dados e contextos históricos que antecederam as mudanças significativas ocorridas em anos recentes, permitindo uma compreensão aprofundada e contextualizada das dinâmicas e tendências observadas. As fontes de dados e referências utilizadas incluem publicações acadêmicas, relatórios oficiais e registros históricos disponíveis até 2018, garantindo a consistência e a relevância dos achados em relação ao período estudado.

A colaboração premiada está em foco nos dias atuais devido ao contexto político no qual estamos inseridos, mas vale ressaltar que ela já era bastante utilizada em benefício da sociedade como um todo. Percebe-se que a delação premiada foi inserida na Constituição Federal de 1988, o que, de certa maneira, causa grandes discussões no meio jurídico, principalmente quando se trata da ética neste procedimento.

Para as organizações criminosas, os fins justificam os meios, ou seja, não importa a elas o efeito que seus atos ilícitos produzem na sociedade, sendo, por vezes, até desumanos. Organizações criminosas popularmente conhecidas, por exemplo, tiram a vida de outros seres humanos pelo simples motivo do enriquecimento ilícito. Além disso, surgem organizações mais articuladas e melhor operacionalizadas, que têm como objetivo crimes financeiros e crimes de grande impacto.

Ocorre que o Código Penal Brasileiro não acompanhou a evolução dos crimes organizados, ficando estagnado. Por este motivo, torna-se mais difícil a coibição desses crimes. Diante desse contexto, surge o Instituto da Delação Premiada, que parte da voluntariedade do co-réu em colaborar com a justiça. O magistrado



receberá ou não a colaboração, que, se aceita, deverá conter informações privilegiadas sobre a organização da qual o delator participa, tais como a identificação dos integrantes e dos chefes, além do funcionamento detalhado da organização.

O colaborador arrependido que coopera para o desfecho da organização da qual faz parte recebe o benefício de diminuição de pena e, em determinados casos, o perdão judicial. Contudo, para que isso ocorra, é necessário que o colaborador efetivamente ajude na investigação e que sua colaboração traga resultados satisfatórios ao processo. Além disso, existem as prerrogativas legais que versam sobre as observâncias a serem feitas e como conduzir os benefícios aos réus que prestam colaboração premiada.

O trabalho encontra-se dividido da seguinte forma: no primeiro momento, aborda-se o crime organizado e o Instituto da Colaboração Premiada, trazendo conceitos doutrinários e a contextualização do seu surgimento. Também é possível acompanhar a evolução legal desse instituto, incluindo as mudanças advindas com a Lei nº 12.850/2013, dentre os benefícios da qual se destaca o perdão judicial, desde que observadas as prerrogativas para tal ato.

Em um segundo momento, aborda-se a atuação do delegado de polícia na condução do Instituto da Colaboração Premiada, pautada na nova lei de crime organizado, pontuando os artigos que trazem os requisitos e a forma de efetivação da colaboração premiada.

A Lei nº 12.850/2013 define o papel de cada ator dentro do processo, visando dar agilidade às negociações, lembrando que estas necessitam de transparência e imparcialidade. Nesse contexto, é possível verificar o papel do delegado de polícia na colaboração premiada, pois, conforme apresentado no decorrer do artigo, antes dessa lei, o delegado não possuía relevância. Posteriormente, a lei permitiu que o delegado de polícia efetivasse os acordos de colaboração premiada.

No terceiro momento, verificam-se os limites permitidos ao delegado de polícia na condução do Instituto da Colaboração Premiada e a ADI nº 5508/2016. Inicia-se abordando a previsão da Constituição Federal de 1988, que trata da limitação dos poderes. A Lei nº 12.850/2013 possibilita a atuação do delegado de polícia nesse processo, enquanto a ADI nº 5508/2016 argumenta que é



inconstitucional o delegado fazer acordos de delação premiada. Nesse embate, são apresentados posicionamentos a favor e contra a atuação do delegado de polícia nesse contexto.

Ao término, verifica-se os resultados apresentados na conclusão deste trabalho. A metodologia utilizada foi a bibliográfica, com a utilização de materiais doutrinários e da legislação vigente.

## **O CRIME ORGANIZADO E O INSTITUTO DA COLABORAÇÃO PREMIADA**

Para compreender o Instituto da Colaboração Premiada, é necessário entender o crime e as organizações criminosas que levaram ao surgimento desse instituto no ordenamento jurídico brasileiro. Gomes (2014, p. 35) aborda o tema da seguinte maneira:

1º) a definição de crime organizado contida na Convenção de Palermo é muito ampla, genérica, e viola a garantia da taxatividade (ou de certeza), que é uma das garantias emanadas do princípio da legalidade;

2º) a definição dada (...) vale para nossas relações com o direito internacional, não com o direito interno; de outro lado, é da essência dessa definição a natureza transnacional do delito (logo, delito interno, ainda que organizado, não se encaixa nessa definição). (...) A Convenção exige '(...) grupo estruturado de três ou mais pessoas, existente há algum tempo e atuando concertadamente com o propósito de cometer uma ou mais infrações graves ou enunciadas na Convenção, com a intenção de obter, direta ou indiretamente, um benefício econômico ou outro benefício material'. Todas as infrações enunciadas na Convenção versam sobre a criminalidade transnacional. Logo, não é qualquer criminalidade organizada que se encaixa nessa definição. Sem a singularidade da transnacionalidade não há que se falar em adequação típica, do ponto de vista formal;

3º) definições dadas pelas convenções ou tratados internacionais jamais valem para reger nossas relações com o direito penal interno em razão da exigência do princípio da democracia (ou garantia da *lex populi*).

O que se tem por certo, é que para que o crime ocorra de maneira satisfatória e logre êxito é necessário que haja o mínimo de organização por parte dos criminosos. Entretanto deve-se compreender que o crime organizado está presente em todas as camadas sociais, mas nos dias atuais o mais se percebe é o mesmo sendo descoberto com o envolvimento de grandes empresas, políticos, entre outros e com utilização de altas tecnologias e profissionais qualificados, isto quando não envolve pessoas públicas.



As organizações criminosas possuem ramificações no mundo todo, inclusive existem umas bem conhecidas como a máfia russa, a chinesa, a japonesa e a italiana, mas o surgimento desse tipo de organização de acordo com Gonzáles se deu a partir do cangaço.

No Brasil, a associação criminosa derivou do movimento conhecido como cangaço, cuja atuação deu-se no sertão do Nordeste, durante o século XIX, como uma maneira de lutar contra as atitudes de jagunços e capangas dos grandes fazendeiros, além de contestar o coronelismo. Personificados na figura de Virgulino Ferreira da Silva, o “Lampião” (1897-1938), os cangaceiros tinham organização hierárquica e com o tempo passaram a atuar em várias frentes ao mesmo tempo, dedicando-se a saquear vilas, fazendas e pequenas cidades, extorquir dinheiro mediante ameaça de ataque e pilhagem ou sequestrar pessoas importantes e influentes para depois exigir resgates. Para tanto, relacionavam-se com fazendeiros e chefes políticos influentes e contavam com a colaboração de policiais corruptos, que lhes forneciam armas e munições (GONÇALEZ, BONAGURA et al, 2004, p. 39).

Mais adiante, é possível verificar que um dos primeiros crimes praticados e que possui ligação com o crime organizado é o “jogo do bicho”, criado no início do século XX com o intuito de arrecadar dinheiro para salvar animais do Jardim Zoológico no Rio de Janeiro. No entanto, o objetivo original acabou tomando um novo rumo, com o financiamento por grupos organizados que monopolizavam o jogo, mantendo-se dessa forma através da corrupção de policiais e políticos.

O fato é que a organização criminosa age de maneira sincronizada, buscando expandir sua atuação não somente em seu país de origem, mas também no exterior. Atualmente, pode-se dizer que cada organização criminosa está totalmente ligada à realidade interna de cada país. No Japão, por exemplo, a organização criminosa consiste em controlar o vício e a extorsão do povo que ali habita.

A Convenção das Nações Unidas, também conhecida como Tratado de Palermo, teve como objetivo principal unir os países contra o crime organizado que se dissemina mundo afora. Para tal, esta convenção foi incorporada na legislação brasileira sob o Decreto nº 5.015/2004, que conta com mais de 146 signatários. No documento resultante da convenção supracitada, define-se, no artigo 2º, uma série de termos-chave que são repetidos ao longo do documento e utilizados de maneira obrigatória para a definição de seu escopo de aplicação, produzindo assim os efeitos



legais das providências desta convenção. Tal artigo será exposto a seguir, conforme veremos:

## Artigo 2

### Terminologia

Para os efeitos da presente Convenção, entende-se por:

- a) 'Grupo criminoso organizado' – grupo estruturado de três ou mais pessoas, existente há algum tempo e atuando concertadamente com o propósito de cometer uma ou mais infrações graves ou enunciadas na presente Convenção, com a intenção de obter, direta ou indiretamente, um benefício econômico ou outro benefício material;
- b) 'Infração grave' – ato que constitua infração punível com uma pena de privação de liberdade, cujo máximo não seja inferior a quatro anos ou com pena superior;
- c) 'Grupo estruturado' – grupo formado de maneira não fortuita para a prática imediata de infração, ainda que os seus membros não tenham funções formalmente definidas, que não haja continuidade na sua composição e que não disponha de uma estrutura elaborada;
- d) 'Bens' – os ativos de qualquer tipo, corpóreos ou incorpóreos, móveis ou imóveis, tangíveis ou intangíveis, e os documentos ou instrumentos jurídicos que atestem a propriedade ou outros direitos sobre os referidos ativos;
- e) 'Produto do crime' – os bens de qualquer tipo, provenientes, direta ou indiretamente, da prática de um crime;
- f) 'Bloqueio' ou 'apreensão' – a proibição temporária de transferir, converter, dispor ou movimentar bens, ou a custódia ou controle temporário de bens, por decisão de um tribunal ou de outra autoridade competente;
- g) 'Confisco' – a privação com caráter definitivo de bens, por decisão de um tribunal ou outra autoridade competente;
- h) 'Infração principal' – qualquer infração de que derive um produto que possa passar a constituir objeto de uma infração definida no Artigo 6 da presente Convenção;
- i) 'Entrega vigiada' – a técnica que consiste em permitir que remessas ilícitas ou suspeitas saiam do território de um ou mais Estados, os atravessem ou neles entrem, com o conhecimento e sob o controle das suas autoridades competentes, com a finalidade de investigar infrações e identificar as pessoas envolvidas na sua prática;
- j) 'Organização regional de integração econômica' – uma organização constituída por Estados soberanos de uma região determinada, para a qual estes Estados tenham transferido competências nas questões reguladas pela presente Convenção e que tenha sido devidamente mandatada, em conformidade com os seus procedimentos internos, para assinar, ratificar, aceitar ou aprovar a Convenção ou a ela aderir, as referências aos 'Estados Partes' constantes da presente Convenção são aplicáveis a estas organizações, nos limites das suas competências (BRASIL, 2004).

Observa-se que se define como “grupo criminoso organizado” aquele que tenha em sua estrutura três ou mais pessoas, que mantenham ligações entre si, por um período de tempo, onde esta interligação esteja destinada à prática de crimes graves e destes possam obter algum tipo de vantagem econômica ou não.

Um dos grandes problemas no estudo do crime organizado é conseguir delimitar a sua amplitude de ação. Por conta da amplitude do seu campo de



atuação, a dificuldade em se conceituar o que consiste o mesmo, é um dilema, não tão fácil de resolver.

Acredita-se de acordo com Silva (2003) que a organização criminosa é mais ou menos um grupo de pessoas que se organizam e distribuem as tarefas a serem realizadas no acometimento de crimes.

Após definir o que é crime organizado, é relevante introduzir o conceito de delação. Segundo Capez (2011), a delação, também conhecida como chamamento do corrêu, consiste na atribuição da prática de um crime a outra pessoa pelo acusado durante seu interrogatório, implicando que o delator também confesse sua própria participação. Esse tipo de delação tem valor de prova testemunhal na parte que envolve a imputação e permite reperguntas ao delator.

Quanto ao surgimento do instituto em si, o mesmo ocorre em meio a polêmicas, tendo em vista ser criticada devido ao questionamento quanto à conduta do delator. Esses questionamentos ocorrem desde o surgimento dessa modalidade que na época não tinha o reconhecimento de instituto, isto no período das Ordenações Filipinas. Esta conduta foi abandonada pelo ordenamento pátrio e retornou na década de 1990, após a Lei de Crimes Hediondos.

Foi justamente nesse período que ocorreu uma das maiores inovações relacionada a este instituto, tendo em vista que a colaboração premiada passou a ser utilizada como meio de obtenção de prova. No decorrer do artigo 4º da Lei nº 12.850/2013 é possível verificar outros 'benefício' que podem ser adquiridos com a colaboração premiada, dentre eles estão: o perdão judicial e/ou a redução ou substituição da pena, mas que isto ocorra é necessário observar as prerrogativas existentes na lei.

Em relação aos réus, poderá o juiz, de ofício ou a requerimento das partes, conceder o perdão judicial e a consequente extinção da punibilidade ao acusado que, sendo primário, tenha colaborado voluntariamente com a instrução e com o processo criminal, se (e desde que) de tal colaboração se chegar à recuperação, total ou parcial, do produto do crime, à identificação dos demais autores e/ou partícipes e à localização da vítima, com sua integridade física preservada. É prevista também, em relação ao réu colaborador, a redução de pena, de um a dois terços, quando atingidas as finalidades anteriormente mencionadas. Evidentemente, não será necessária a concorrência simultânea de todos os objetivos declinados, até porque, em determinados crimes, isso nem sequer será possível (PACELLI, 2012, p. 417).



Essa lei ainda traz em seu artigo 5º a disposição quanto aos direitos que podem ser conferidos ao colaborador, que envolvem proteção a sua família e a própria testemunha, que neste caso passa a ser considerado réu-colaborador. É válido ressaltar que para que a colaboração tenha efetividade é necessário que a mesma ocorra de forma voluntária, não podendo ser espontânea.

A diferença entre o ato voluntário e espontâneo demonstra que, no caso do ato espontâneo o mesmo surge da própria pessoa, sem nenhum tipo de influência externa, enquanto que o ato voluntário é o ato em que a pessoa não foi coagida a praticar, mas que é por vontade própria e pode sofrer influências externas. Essas influências externas pode ser proposta pelo Ministério Público ou pelo delegado de polícia que conduz o inquérito.

Um fator a ser observado com o surgimento desse instituto são as discussões quanto à constitucionalidade desse ato, tendo em vista a primazia do valor da pessoa humana em detrimento dos interesses do Estado, mas se observarem as doutrinas referentes a essa questão é possível verificar que existem ideias favoráveis e contra ao instituto.

No que se refere aos posicionamentos contrários veremos que,

A longo prazo deve-se temer que o acordo arruíne o processo e com isso também aqueles princípios e regras que garantem a proteção dos participantes: a publicidade da audiência principal, quando após a audiência de acordo (*vergleichsverhandlungen*) bem-sucedida simula-se o desfecho do processo iniciado. A presunção da inocência é convertida em uma defraudação da culpabilidade [...]. O princípio 'na dúvida o réu' torna-se sem sentido, porque não se trata da formação da convicção do juiz, mas da concessão mútua. É preciso se processar com o tratamento igualitário, em todo caso com vista àquele acusado que não está disposto a uma cooperação ou não é capaz. O princípio da legalidade é colocado junto à matéria, porque não se trata mais do esclarecimento de uma suspeita punível, mas de uma concessão mútua [...]. O futuro do acordo no Processo Penal está aberto. Deve-se esperar que os tradicionais princípios do Direito Processual Penal possam fazer valer novamente de modo vigoroso na práxis o seu poder de convicção em face dos interesses na economia e eficiência (HASSEMER, 2005, p. 237).

A colaboração premiada é vista como sendo inconstitucional, além do mais o delator é tido como sendo um traidor, demandando outras questões que envolvem o instituto de colaboração premiada. No rol de doutrinadores, ministros, advogados que dissertam sobre a inconstitucionalidade da delação temos: Gilmar Mendes, Damásio de Jesus, entre outros, que definem como sendo imoral e antiético esse instituto.



Nos que defendem a constitucionalidade do instituto de colaboração premiada afirmam não haver nada que impeça essa ação, tendo em vista que não ocorre violação dos direitos do colaborador, principalmente pelo fato de que ele age por vontade própria, sem que nenhum ato de violência seja cometido para que ele faça a colaboração.

Quanto aos defensores desse instituto, Costa (2019) afirma que a negociação por parte do criminoso é um ato voluntário e pessoal. As leis que regulamentam a delação premiada exigem essa voluntariedade para que o benefício seja concedido. Mesmo quando sugerida por terceiros, a decisão final cabe ao próprio indivíduo, que mantém sua liberdade de escolha. Ao delatar, o criminoso receberá a recompensa, tornando efetivo o direito de perseguição do Estado.

Outro que defende a aplicação da colaboração premiada como forma de se chegar a provas que sem a mesma fica difícil de ter acesso é Lima, que traz duas razões que justificam o seu posicionamento, sendo estas:

De mais a mais, razões de ordem prática justificam a adoção da colaboração premiada, a saber:

- a) A impossibilidade de se obter outras provas, em virtude da 'lei do silêncio' que vige no seio das organizações criminosas;
- b) A oportunidade de se romper o caráter coeso das organizações criminosas (quebra da *afectio societatis*), criando uma desagregação da solidariedade interna em face da possibilidade da colaboração premiada. (LIMA, 2014. p. 516.)

A Constituição Federal de 1988 prevê o direito ao silêncio, conforme artigo 5º, mas como já citado anteriormente, a colaboração premiada não é obrigatório e nem pode ser imposto, portanto, o réu decide o momento de fazer ou não, isto assegura o respeito à garantia fundamental prevista na CF de 1988.

O fato é que a colaboração premiada foi trazida à investigação criminal para ser usada como meio de prova, ou em uma concepção de ordem prática, como instrumento de elucidação de crimes praticados pelas organizações criminosas. Pensou-se *a priori* no instituto como meio de transpor as barreiras que surgiram com a sofisticação que há na criminalidade organizada e ainda para que se pudesse infiltrar a Lei do Sigilo, a qual os integrantes destes grupos são submetidos.



## O DELEGADO NA CONDUÇÃO DO INSTITUTO DE COLABORAÇÃO PREMIADA PAUTADO NA NOVA LEI DE CRIME ORGANIZADO

De acordo com a Lei de Crime Organizado que traz em seu artigo 6º e 7º os requisitos e a forma de efetivação da colaboração premiada, apresentando o seguinte:

Art. 6º O termo de acordo da colaboração premiada deverá ser feito por escrito e conter:

I - o relato da colaboração e seus possíveis resultados;

II - as condições da proposta do Ministério Público ou do delegado de polícia;

[...]

Art. 7º O pedido de homologação do acordo será sigilosamente distribuído, contendo apenas informações que não possam identificar o colaborador e o seu objeto.

§ 1º As informações pormenorizadas da colaboração serão dirigidas diretamente ao juiz a que recair a distribuição, que decidirá no prazo de 48 (quarenta e oito) horas.

§ 2º O acesso aos autos será restrito ao juiz, ao Ministério Público e ao delegado de polícia, como forma de garantir o êxito das investigações, assegurando-se ao defensor, no interesse do representado, amplo acesso aos elementos de prova que digam respeito ao exercício do direito de defesa, devidamente precedido de autorização judicial, ressalvados os referentes às diligências em andamento [...] (BRASIL, 2013).

É válido ressaltar que o acordo de colaboração premiada ocorre por meio de negociações entre o acusado, que poderá ser representado pelo seu advogado e o delegado de polícia ou o Ministério Público, onde será uma troca, tendo em vista que o colaborador visa barganhar benefícios e o Estado por meio de seus representantes buscará informações pertinentes que contribuam de forma eficaz com as investigações e tragam resultados satisfatórios.

A Lei nº 12.850/2013 traz de forma específica o papel de cada ator processual, de modo que seja dada maior eficácia durante as negociações e assim seja possível ter transparência e imparcialidade durante o processo. Outro ponto a ser observado no decorrer dessa lei é a participação efetiva do delegado de polícia no processo de colaboração premiada, uma vez que antes da lei o mesmo desempenhava um papel menor no processo.

Por meio dessa previsão prevista em Lei foi concedido ao delegado de polícia o poder de efetivar os acordos de colaboração premiada, isto visava o bem do equilíbrio e a interdependência de poderes. Tais prerrogativas encontram embasamento devido ao fato de que o delegado de polícia ser a autoridade maior



dentro do processo de investigação criminal, nada mais justo que o mesmo possa ter legitimidade para celebrar acordos maiores, como é o caso da colaboração premiada.

## **OS LIMITES PERMITIDOS AO DELEGADO DE POLÍCIA NA CONDUÇÃO DO INSTITUTO DA COLABORAÇÃO PREMIADA E A ADI Nº 5508/2016**

De acordo com os princípios do Estado democrático de Direito a Constituição Federal de 1988 traz em seu rol a limitação dos poderes, o sistema que rege essa questão é o de freios e contrapesos que trata sobre a teoria de separação de poderes, que foi desenvolvida por Montesquieu. A mesma direciona-se a autonomia dos poderes dentro do contexto do Estado Democrático.

Esta defende ainda que o poder deve ser controlador e os atores envolvidos devem estar interligados, sabendo cada um de suas competências e interdependência de modo a se promover uma gestão compartilhada e homogênea. Para tanto, as ações que envolvem o Executivo, o Legislativo e o Judiciário devem ser autônomas, mas complementares.

Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 definiu as atribuições das três esferas de poderes, assim como delimitou as competências de cada um, cujas funções individuais possuem suas importâncias, dentre eles encontram-se o Ministério Público e os órgãos de Segurança Pública, no qual se encontra o delegado de polícia.

Resumidamente abordando sobre as previsões da CF de 1988 onde traz a abordagem sobre a atuação de cada órgão é possível afirmar que em casos de infração penal, cabe a polícia civil, representada pelo delegado de polícia, levar ao conhecimento do Ministério Público quanto ao fato delituoso cometido por meio de denúncia, com a devida apresentação dos fatos e o MP por sua vez envia ao juiz para analisar das providências a serem adotadas.

De acordo com a Lei 12.850/2013 no artigo 4º, §4 no qual traz a possibilidade de o Ministério Público deixar de oferecer denúncia em relação ao réu colaborador do instituto, existe também a previsão abordada no §6 que possibilita ao delegado de polícia ou ao membro do MP oferecer acordo de colaboração, sendo que nestes



casos o juiz fica de fora durante o período de oferecimento de denúncia e se apresenta somente para homologar o acordo já realizado.

Ainda de acordo com essa lei o Ministério Público pode a qualquer tempo oferecer acordo de colaboração premiada. No caso do delegado de polícia, este poderá indicar acordo prévio, isto ainda na fase pré-processual, isto com a manifestação do Ministério Público. A seguir será apresentado o posicionamento de doutrinadores no que se refere a essa questão, uma vez que de acordo com as observâncias realizadas a lei é omissa quanto a essa questão.

Apesar de haver previsão legal, conforme a Lei 12.850/2013, a Procuradoria Geral da República ajuizou a Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 5.508, onde traz questionamentos quanto à atribuição do delegado de polícia dentro do Instituto de Colaboração Premiada, conforme disposto a seguir:

[...] O procurador-geral questiona especificamente trechos dos parágrafos 2º e 6º do artigo 4º, que atribuem a delegados poder para realizar acordos de colaboração. O primeiro dispositivo diz que, “considerando a relevância da colaboração prestada, o Ministério Público, a qualquer tempo, e o delegado de polícia, nos autos do inquérito policial, com a manifestação do Ministério Público, poderão requerer ou representar ao juiz pela concessão de perdão judicial ao colaborador, ainda que esse benefício não tenha sido previsto na proposta inicial”. Já o parágrafo 6º prevê que “o juiz não participará das negociações realizadas entre as partes para a formalização do acordo de colaboração, que ocorrerá entre o delegado de polícia, o investigado e o defensor, com a manifestação do Ministério Público, ou, conforme o caso, entre o Ministério Público e o investigado ou acusado e seu defensor”.

Para Janot, os trechos impugnados da lei, ao atribuírem a delegados de polícia legitimidade para negociar acordos de colaboração premiada e propor diretamente ao juiz concessão de perdão judicial a investigado ou réu colaborador, contrariam os princípios do devido processo legal e da moralidade. Contrariam, ainda, a titularidade da ação penal pública conferida ao Ministério Público pela Constituição (artigo 129, inciso I), a exclusividade do exercício de funções do Ministério Público por membros legalmente investidos na carreira (artigo 129, parágrafo 2º, primeira parte) e a função constitucional da polícia como órgão de segurança pública (artigo 144, especialmente parágrafos 1º e 4º) [...] (STF, 2019).

É possível verificar que a possibilidade de pedidos de acordo de delações premiadas realizadas por delegados de polícia foi questionada como sendo inconstitucional, conforme ADI citada acima, o embasamento para a definição dessa inconstitucionalidade se dá pelo fato de que ao se permitir que o delegado de polícia faça o acordo e peça perdão judicial, faz com que ocorra o enfraquecimento da atribuição do Ministério Público, que até então é tido como sendo o titular da ação penal.



Apesar da ADI em questão ter sido considerada, mesmo assim é inegável a projeção que foi dada a função do delegado de polícia por meio da Lei nº 12.830/2013 que ficou conhecida como Estatuto do delegado de polícia, onde traz as funções de polícia judiciária e a previsão de apuração das infrações penais que podem e devem ser exercidas pelo delegado de polícia. Tanto a polícia civil como a polícia federal tiveram seus protagonismos ovacionados na promulgação da lei supracitada, que veio de encontro com o que está previsto no artigo 144 da CF de 1988.

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:  
(...)

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: (...)

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares (BRASIL, 1988).

Lima (2014) explica que, de acordo com a legislação brasileira, as atividades investigativas devem ser realizadas exclusivamente por autoridades policiais. A participação de agentes externos é proibida, conforme o art. 144, §1º, V, da CF/1988, a Lei n. 9.883/1999, e os arts. 4º e 157 do CPP. Os Tribunais têm decidido que ações investigativas, como monitoramento eletrônico e ações controladas realizadas por agentes de órgãos de inteligência sem autorização judicial, resultam na invalidade das provas obtidas dessa maneira.

Com o intuito de efetivar a valorização institucional das investigações criminais realizadas pelos delegados de polícia, os tribunais vêm adotando certo entendimento quanto à legalidade da atuação do delegado de polícia na utilização como meio de obtenção de provas por meio da colaboração premiada, acreditando ser esta uma forma eficaz de se combater o crime organizado.

O Ministro Marco Aurélio ao abordar essa questão afirma que “a delação premiada é meio de obtenção de prova em constante evolução, atividade que está dentro das atribuições dos órgãos policiais”. No entendimento do Ministro o acordo realizado entre o delegado e o réu em colaboração premiada é constitucional, e afirma isto devido ao fato de que este passa pela análise do órgão acusador antes de receber a homologação do juiz, conforme previsão da Carta Magna. Ressalta ainda que:



A Constituição Federal, ao estabelecer competências, visa assegurar o equilíbrio entre os órgãos públicos. A concentração de poder é prejudicial ao bom funcionamento do Estado Democrático de Direito, razão pela qual interpretação de prerrogativas deve ser feita mediante visão global, do sistema, sob pena de afastar a harmonia prevista pelo constituinte.

O ministro Celso de Mello ao tratar essa questão afirma que a polícia pode fazer acordos de delação premiada e o parecer realizado pelo MP é uma exigência da Lei, mas a manifestação da MP não tem poder de veto uma vez que é o judiciário que dá a palavra final. Outros ministros se posicionaram quanto ao fato do delegado de polícia realizar acordo de delação premiada, todos eles apresentaram entendimento favorável ao fato.

Além do mais, foram favoráveis tanto a Consultoria Geral da União quanto a Advocacia-Geral da União, que trazem a possibilidade da formulação de acordos de colaboração premiada serem realizados por delegados de polícia, tendo em vista que esta ação não ofende o sistema acusatório.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As características de cada organização criminosa, refere-se aos fatores territoriais, econômicos, sociais, dentre outros de todos os países em que a organização está instalada, sendo minuciosamente estudado e planejado os métodos que serão usados com o objetivo de obter lucros. Uma das principais características é o modo em que as organizações utilizam para operar seus atos ilícitos, de modo que em grande parte, é utilizado do meio da violência, indo além, utiliza-se também do grande poder de intimidação que as organizações possuem, que através desta, impõe medo e praticamente obrigam a participação de novos membros.

Foi visto que confere como uma das características mais importantes para a organização, que é o sigilo, ou seja, em regra o chefe da organização raramente aparece para seus subordinados, passando as ordens sempre para integrantes que possuem cargos de confiança, e este é o encarregado de repassar para os demais.

Um dos grandes problemas no estudo do crime organizado é conseguir delimitar a sua amplitude de ação. Por conta da amplitude do seu campo de atuação, a dificuldade em se conceituar o que consiste o mesmo, é um dilema, não tão fácil de resolver. Ao se analisar que inicialmente os especialistas na área penal,



apenas verem o crime organizado como qualquer outro fato delituoso comum, no entanto a partir de estudos mais aprofundados podemos analisar que passam a divergir vários outros conceitos no âmbito das organizações criminosas.

Ao se tratar sobre o Instituto da Colaboração Premiada atualmente há uma grande discussão sobre o tema, que encontra-se em alta, tendo em vista o aumento das atividades delitivas das organizações criminosas. Existem muitas posições favoráveis à utilização do instituto, no entanto há também que pugne severamente o acordo do Ministério Público com o corréu colaborador, porém o tema merece atenção e estudo, pois não se deve descartar informações privilegiadas e de difícil acesso da justiça, de um corréu que já esteve no interior e conhece intimamente organização criminosa, senão estar-se-á afastando a busca da verdade real e ainda a obstrução a uma estrutura tão poderosa que vem fazendo tantas vítimas.

Em relação à atuação do delegado de polícia na condução dos pedidos de delação premiada é possível verificar tanto na legislação quanto na doutrina que existem posicionamentos a favor e contra, inclusive a Lei nº 12.850/2013 que traz em seus artigos previsões quanto a essa possibilidade, enquanto que a ADI nº 5508/2016 traz posicionamentos ao contrário, inclusive apontando a inconstitucionalidade dessa ação, pois de acordo com essa ADI esse procedimento enfraqueceria a atribuição do Ministério Público, tendo em vista ser este órgão o responsável por ser o titular da ação. Ao término é possível verificar que os objetivos propostos para esta construção não foram alcançados. Sendo, portanto, perfeitamente constitucional a condução do delegado de polícia no instituto da colaboração premiada na lei de organização criminosa à luz do entendimento do Supremo Tribunal Federal e na legislação pátria.



## REFERÊNCIAS

ANSELMO, Márcio Adriano; HOFFMAN, Henrique Monteiro de Castro; LEONARDO, Marcondes. **Investigação criminal pela Polícia Judiciária**. Lumen Juris, 2016.

BRASIL. **LEI Nº 12.850, DE 2 DE AGOSTO DE 2013**. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm). Acesso em 21 mar. 2019.

CAPEZ, Fernando. **Curso de Processo Penal**. São Paulo: Saraiva, 2011.

COSTA, Marcos Dangelo da. **Delação Premiada**. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/monografiatcc-tese,delacao-premiada,22109.html>. Acesso em: 02 abr. 2024.

GONÇALEZ, Alline Gonçalves; BONAGURA, Anna Paola et al. **Crime organizado**. Jus Navigandi, Teresina, a. 8, n. 392, 3 ago. 2004.

GOMES, Luiz Flávio *apud* FERRO, Ana Luiza Almeida; PEREIRA, Flávio Cardoso; GAZZOLA, Gustavo dos Reis. **Criminalidade Organizada**: Comentários à Lei 12.850, de 02 de Agosto de 2013. Curitiba, Juruá, 2014.

HASSEMER, Winfried. **Introdução aos fundamentos do direito penal**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2005.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Legislação criminal especial comentada**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2014.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Processo Penal e Execução Penal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

PACELLI, Eugênio. **Curso de Processo Penal**. São Paulo: Atlas, 2012.

SILVA, Eduardo Araújo da. **Crime Organizado**: procedimento probatório. São Paulo: Atlas, 2003.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **STF - ADI 5.508**. Julgamento em 20 jun. 2018. Brasília. Voto relator disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI5508MMA.pdf>. Acesso em 10.jul.2024.



Revista Interdisciplinar  
**Escola Judicial de Roraima**

Edição 2025.1

**A UTILIZAÇÃO DO DNA COMO MEIO DE  
IDENTIFICAÇÃO CRIMINAL**

***THE USE OF DNA AS A MEANS OF CRIMINAL IDENTIFICATION***

Aline de Castro Rosa Souza



## A UTILIZAÇÃO DO DNA COMO MEIO DE IDENTIFICAÇÃO CRIMINAL *THE USE OF DNA AS A MEANS OF CRIMINAL IDENTIFICATION*

Aline de Castro Rosa Souza<sup>1</sup>

### RESUMO

A presente pesquisa tem como objeto a análise da utilização do DNA como meio de identificação criminal, inovação essa trazida pela Lei n° 12.654/12, fazendo-se num primeiro momento, um estudo aprofundado do que consiste a identificação criminal como um todo, e especificamente a identificação criminal mediante coleta de material biológico para obtenção de perfil genético. Estuda a utilização de material genético como prova e como instrumento de resolução de crimes. Analisa a lei n° 12.654/12 relacionando-a com a coleta do perfil genético como meio de identificação criminal. Analisa a constitucionalidade e inconstitucionalidade da Lei n° 12.654/12, com base em opiniões de operadores do direito, bem como em jurisprudências dos Tribunais Superiores (Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal). Aborda os princípios relevantes relacionados a prova penal, tais como, princípio da proporcionalidade, princípio da dignidade da pessoa humana, princípio do *nemo tenetur se detegere* e o princípio da presunção da inocência. Por fim, para concluir o trabalho, foi feita uma análise da aplicação prática atual da Lei n° 12.654/12, através do VIII Relatório da Rede Integrada de Bancos de Perfis Genéticos (RIBPG) emitido em junho de 2018, discorrendo acerca da importância do perfil genético, bem como sua coleta, para a solução de delitos penais.

**Palavras-Chave:** Identificação criminal. DNA como meio de prova. Lei n° 12.654/2012. Rede Integrada de Bancos de Perfis Genéticos (RIBPG). Banco Nacional de Perfis Genéticos (BNPG).

### ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze the use of DNA as a means of criminal identification, an innovation brought about by the law 12.654/12, and in the first instance an in-depth study of criminal identification as a whole, and specifically the criminal identification through the collection of biological material to obtain a genetic profile. It studies the use of genetic material as evidence and as an instrument for solving crimes. It analyzes the law n° 12.654/12 relating it to the collection of the genetic profile as a means of criminal identification. It analyzes the constitutionality and unconstitutionality of the law n° 12.654/12, based on opinions of legal operators, as well as on the jurisprudence of the Superior Courts (Superior Court of Justice and Supreme Federal Court). It addresses the relevant principles relating to criminal evidence, such as the principle of proportionality, the principle of the dignity of the

<sup>1</sup> Bacharel em Direito. Servidora do Tribunal de Justiça de Roraima.



human person, the principle of *nemo tenetur se detegere* and the principle of the presumption of innocence. Finally, to conclude the work, an analysis was made of the current practical application of the law nº 12.654/12, through the VIII Report of the Integrated Network of Genetic Profiling Banks (RIBPG) issued in June 2018, discussing the importance of genetic profile, as well as its collection, for the solution of criminal offenses.

**Keywords:** Criminal identification. DNA as evidence. Law nº 12.654 / 2012. Integrated Network of Genetic Profiling Banks (RIBPG). National Bank of Genetic Profiles (BNPG).

## INTRODUÇÃO

Diante do aumento desenfreado da violência urbana no Brasil, medidas legislativas têm sido adotadas para tentar conter a criminalidade crescente. Com a evolução dos crimes, que se tornam cada vez mais organizados, é essencial que o direito processual penal também evolua, criando novos instrumentos jurídicos para combater as práticas criminosas. Nesse contexto, a Lei nº 12.654/2012, de 28 de maio de 2012, alterou a Lei de Identificação Criminal (Lei nº 12.037/2009) e a Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984), introduzindo a coleta de perfil genético como forma de identificação criminal.

Assim, o processo penal brasileiro passou a incluir a identificação fotográfica, datiloscópica e a coleta de material biológico para obtenção de perfil genético. Esta última pode ocorrer durante a investigação, quando indispensável para sua conclusão, ou após a condenação do acusado em casos de crimes dolosos com violência grave contra a pessoa ou conforme os crimes previstos no art. 1º da Lei nº 8.072/1990, ambas com autorização judicial.

Com a Lei nº 12.654/2012, foi criado o Banco Nacional de Perfis Genéticos (BNPG) e a Rede Integrada de Bancos de Perfis Genéticos (RIBPG) pelo Decreto nº 7.950, de 12 de março de 2013, permitindo ao Brasil usar bancos de dados de perfis genéticos para resolver crimes, identificar vítimas e encontrar pessoas desaparecidas.

Apesar do potencial da identificação genética na elucidação de crimes, muitos doutrinadores criticam as alterações legislativas, especialmente o acréscimo do art. 9º-A à Lei de Execução Penal, gerando debates sobre a constitucionalidade da Lei nº 12.654/2012 nos Tribunais Superiores. Este artigo explora essa forma de identificação criminal e as discussões doutrinárias e jurisprudenciais que a cercam.



## A IDENTIFICAÇÃO CRIMINAL POR PERFIL GENÉTICO NO BRASIL E NO DIREITO COMPARADO

Para que o Estado exerça o seu poder de punir, é essencial que se tenha meios eficazes para identificar com precisão o acusado, eliminando qualquer dúvida sobre sua identidade. Mesmo quando se conhece o autor de um delito, podem surgir incertezas sobre a veracidade da identidade apresentada, devido ao uso comum de documentos falsos por criminosos. Para enfrentar esse desafio, a Lei de Identificação Criminal, atualmente a Lei nº 12.037/2009, passou por significativas mudanças legislativas com o objetivo de garantir a busca da verdade real no processo de identificação criminal.

O conceito de identificação criminal envolve a coleta de dados pessoais como características físicas, sinais, DNA, impressões digitais, fotografias e arcada dentária, entre outros, para diferenciar pessoas no âmbito penal, facilitando a identificação de suspeitos e autores de crimes. Segundo o doutrinador Nucci (2016), a identificação criminal é a individualização física do indiciado para evitar confusões com outras pessoas, utilizando métodos como impressões digitais, fotografias e coleta de material biológico para exame de DNA. Esse processo visa garantir que se esteja acusando a pessoa certa, conforme destacado também por Távora e Alencar (2016), que ressaltam a importância de diferenciar o indiciado das demais pessoas por meio de sinais e dados pessoais únicos.

Muito antes de se pensar em instituir um banco de perfil genético no Brasil para auxiliar na persecução penal, muitos países já haviam adotado esse modelo, como o caso do Reino Unido e dos Estados Unidos. O modelo brasileiro foi inspirado no CODIS dos EUA, por meio de um convênio firmado em 2008. Segundo a INTERPOL, 63 países possuem bancos de dados de perfis genéticos, embora a legislação sobre a inclusão e comparação de perfis varie entre eles. O Reino Unido criou seu banco em 1994, e nos EUA, o *Federal DNA Identification Act* de 1994 autorizou o FBI a estabelecer o *National DNA Index System* (NDIS), culminando no lançamento do programa CODIS em 1998. O CODIS já auxiliou em mais de 424.268 investigações nos EUA. Na União Europeia, a identificação criminal por perfil genético é amplamente respaldada por diversas decisões-quadro e diretivas. A maioria dos países membros do Conselho da Europa permite a coleta compulsória



de DNA no contexto penal. Na América do Sul, a Argentina possui o Banco Nacional de Dados Genéticos, criado inicialmente para identificar vítimas de crimes contra a humanidade e, posteriormente, adaptado para uso forense. Assim, é evidente que a utilização de bancos de perfil genético já é uma prática consolidada em muitos países, ajudando a resolver crimes complexos (INTERPOL, 2012).

## **DISCUSSÕES ACERCA DO USO DE MATERIAL GENÉTICO COMO MEIO DE IDENTIFICAÇÃO CRIMINAL E DE SUA CONSTITUCIONALIDADE / INCONSTITUCIONALIDADE**

A utilização de perfis genéticos, armazenados em bancos próprios, é um método extremamente preciso de identificação criminal, tornando-se uma ferramenta poderosa para os operadores do direito na elucidação de crimes, especialmente aqueles que deixam vestígios. No entanto, as alterações legislativas introduzidas pela Lei nº 12.654/12 geraram diversas discussões entre juristas, alguns defendendo a constitucionalidade da nova forma de identificação criminal, enquanto outros argumentam pela inconstitucionalidade de partes da referida lei (GOMES, 2007).

Um exemplo significativo envolve o posicionamento de Távora e Rodrigues (2016), que entendem que as inovações trazidas pela Lei nº 12.654/12 devem ser interpretadas à luz do princípio da vedação à autoincriminação. Eles argumentam que, se houver recusa do capturado ou indiciado, não se poderá obrigá-lo a fornecer material biológico. A grande discussão se concentra no artigo 3º da Lei 12.654/12, que adicionou o artigo 9º-A à Lei de Execução Penal, estabelecendo a identificação compulsória do perfil genético de condenados por crimes graves.

Essa questão gerou repercussão nos Tribunais Superiores, como o Supremo Tribunal Federal (RE 973837) e o Superior Tribunal de Justiça (Resp. 407.627), que analisaram a constitucionalidade da coleta de material genético para fins de identificação criminal. Antes de aprofundar nas discussões e nos julgados, é fundamental considerar os princípios constitucionais envolvidos, como a não autoincriminação, a presunção de inocência e a dignidade da pessoa humana, que formam a base dos argumentos contra e a favor da nova forma de identificação criminal.

Nessa linha aduz Moro (2006, p. 12), defendendo a possibilidade de realização compulsória do exame de DNA, tendo em vista que não se pode ampliar



demasiadamente direitos constitucionais, principalmente no que tange ao direito de não produzir provas contra si mesmo. Vejamos:

“[...] deve ser afastado como óbice a velha máxima latina de que ninguém pode ser obrigado a produzir prova contra si mesmo. Como foi demonstrado, não existe base normativa para um direito genérico da espécie, resguardando a Constituição e a lei apenas o direito ao silêncio. Não há argumentos jurídicos, históricos, morais e mesmo de direito comparado que autorizem a ampliação do direito ao silêncio para um direito genérico de não produzir prova contra si mesmo. A invocação de pretensão de direito da espécie pela doutrina e jurisprudência brasileiras é mais fruto de um slogan do que de uma robusta argumentação jurídica. Portanto, há a possibilidade legal e constitucional, com limites no princípio da proporcionalidade, como os sugeridos, de colheita compulsória de material biológico do acusado e do investigado para exames genéticos em casos criminais.”

O Supremo Tribunal Federal reconheceu a existência de repercussão geral no Recurso Extraordinário 973.837 de Minas Gerais, considerando que o artigo 9-A da Lei 7.210/84, introduzido pela Lei 12.654/12, poderia violar direitos da personalidade e a prerrogativa de não se autoincriminar. O recurso foi interposto por Cristhian Moreira Silva Santos contra decisão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, que entendeu que a criação de um banco de dados com material genético do apenado não viola o princípio da não autoincriminação, uma vez que decorre de condenação criminal transitada em julgado.

O acusado argumenta que a medida fere o princípio constitucional da não autoincriminação e o artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal. A Procuradora-Geral da República, Raquel Elias Ferreira Dodge, manifestou-se a favor da constitucionalidade da utilização do DNA para identificação criminal, destacando que a coleta de material genético constitui um método seguro e eficiente que não infringe os direitos do acusado. Ela ressaltou que a técnica padrão para a obtenção do perfil genético é o esfregaço bucal, que é pouco invasivo e indolor, e que a coleta de DNA pode trazer avanços significativos para as investigações criminais.

Em relação ao tema, uma audiência pública foi realizada em 26 de maio de 2017, onde especialistas, ativistas e membros da comunidade jurídica discutiram a coleta de material genético de condenados. Foram abordados assuntos como métodos de sequenciamento de DNA, constituição de perfis genéticos e definição de conceitos relacionados a material genético e bancos de dados. O Superior Tribunal de Justiça, no Resp. 407.627, já se posicionou sobre a constitucionalidade da coleta



de DNA para fins de identificação criminal, reafirmando que essa medida não compromete o princípio da presunção de inocência ou da não autoincriminação.

## **ANÁLISE PRÁTICA DA UTILIZAÇÃO DO DNA COMO MEIO DE IDENTIFICAÇÃO CRIMINAL NO CENÁRIO ATUAL**

Os avanços na biologia moderna permitiram que o DNA fosse utilizado como uma ferramenta para individualizar cada pessoa, conferindo uma singularidade impossível de ser falsificada ou adulterada. Ao contrário das identidades visuais, como fotos e impressões digitais, que podem ser replicadas ou falsificadas, o DNA oferece uma forma infalível de identificar indivíduos de maneira única, com exceção dos gêmeos univitelinos. Essa característica torna a análise do DNA uma ferramenta valiosa na resolução de crimes, identificação de vítimas de desastres e localização de pessoas desaparecidas.

A importância do DNA na identificação criminal se destaca por sua capacidade de assegurar a veracidade dos dados em investigações e processos judiciais. A Lei nº 12.654/2012 institui dois contextos para a coleta do DNA: durante a fase de investigação, se for essencial para a conclusão do inquérito, e após a condenação, em casos de crimes graves ou hediondos. Em ambos os casos, a coleta deve ser precedida de autorização judicial, assegurando que esse processo seja conduzido com a devida supervisão legal.

Durante a fase de instrução processual, o juiz não está obrigado a aceitar automaticamente a prova do DNA. Segundo os artigos 155 e 157 do Código de Processo Penal, a prova deve ser apreciada com base em sua pertinência e legalidade, e o juiz tem a liberdade de considerar ou descartar a prova com base na análise das circunstâncias do caso. A busca pela verdade real no processo penal é um objetivo fundamental, e a prova do DNA deve ser uma peça dentro do contexto mais amplo das evidências apresentadas.

A Lei nº 12.654/2012 e a prática do DNA forense representam um avanço significativo para o processo penal brasileiro. Essa legislação permite a criação de um banco de dados genéticos que tem sido crucial na solução de muitos crimes, contribuindo para uma justiça mais eficaz e reduzindo a probabilidade de erros judiciais. Apesar da sua eficácia, a utilização do DNA ainda é objeto de debates,



com críticos argumentando que a coleta obrigatória pode violar direitos fundamentais e princípios constitucionais.

O VIII Relatório da Rede Integrada de Bancos de Perfis Genéticos (RIBPG) de 2018 revela que a implementação da Lei nº 12.654/2012 trouxe avanços notáveis na identificação criminal, com um aumento significativo no número de perfis genéticos cadastrados e um avanço na taxa de coincidências que ajuda a relacionar suspeitos com cenas de crime. No entanto, o relatório também destaca que, apesar dos progressos, o potencial do banco de dados ainda não foi totalmente explorado e sugere a necessidade de expansão e aprimoramento contínuo das técnicas de investigação criminal no Brasil.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei nº 12.654/2012 promoveu importantes alterações legislativas na Lei 12.037/2009, inovando o atual cenário brasileiro quanto as formas de identificação criminal, trazendo uma nova espécie, qual seja, coleta de material biológico para obtenção de perfil genético.

O Brasil, de forma tardia em relação aos países estrangeiros, ganhou uma nova espécie de identificação criminal, muito mais segura e eficaz, reduzindo os erros judiciais, inocentando suspeitos e condenando os verdadeiros autores do delito. Assim, as espécies de identificação criminal passam a ser: identificação fotográfica, identificação datiloscópica e coleta de material biológico para obtenção de perfil genético.

Segundo dados da INTERPOL (A Organização Internacional de Polícia Criminal, mundialmente conhecida pelo seu acrônimo Interpol, em inglês: *International Criminal Police Organization*), sessenta e três países possuem banco de dados de perfis genéticos, dentre eles, podemos destacar: Alemanha, Argentina, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos da América, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Polônia, Reino Unido, República Checa, Suécia e Suíça.

Contudo, é verdade que essa nova espécie não agradou a todos, muitas discussões surgiram, colocando em pauta constitucionalidade da Lei 12.654/2012, principalmente no tocante ao acréscimo do art. 9º-A à Lei de Execução Penal, que tornou obrigatória à identificação criminal através da obtenção do perfil genético, nos



casos de condenados por crime praticado dolosamente, com violência de natureza grave contra pessoa, ou por qualquer dos crimes previstos no art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990.

Atualmente, a discussão encontra-se em Repercussão Geral no Supremo Tribunal Federal, que reconheceu a relevância da matéria para o direito pátrio, no Recurso Extraordinário 973.837 de Minas Gerais, tendo em vista que o artigo 9-A da Lei 7.210/84, introduzido pela Lei 12.654/2012, poderia violar direitos da personalidade e da prerrogativa de não se auto incriminar (art. 1º, III, art. 5º, X, LIV e LXIII, da CF).

A identificação criminal mediante coleta de DNA não é apenas uma nova forma de se identificar criminalmente suspeitos ou condenados, é também e sobretudo, um instrumento de investigação criminal capaz de auxiliar de forma mais potencial eficiente a persecução penal brasileira.

Desse modo, resta claro que a Lei 12.654/2012, é um marco para o direito processual penal, não havendo que se falar em violações de princípios constitucionais como a vedação à autoincriminação, da presunção de inocência, do respeito à integridade física e da dignidade da pessoa humana.

Deve-se considerar a necessidade de assegurar à população o direito fundamental à segurança pública, visto que é de interesse de toda a sociedade não condenar pessoas inocentes no lugar dos verdadeiros culpados. Há que se olhar para a questão, ponderando-se os interesses dos envolvidos, e o interesse do réu não pode subjugar o interesse público, ainda mais que a medida é totalmente proporcional,

Restou comprovado no VIII Relatório da Rede Integrada de Bancos de Perfis Genéticos (RIBPG), a eficácia prática da Lei 12.654/2012, demonstrando que, até o dia 28 de maio de 2018, a RIBPG apresentou ao poder público 511 coincidências confirmadas, sendo 427 entre vestígios e 84 entre vestígio e indivíduo identificado criminalmente. Logo, é patente o sucesso da nova espécie de identificação criminal.

Assim, num cenário em que muitos crimes são arquivados sem solução, deixar de utilizar um meio investigativo que tem se mostrado eficaz no Brasil e em outros países, somente teria razão caso a lesão ou ameaça a outros direitos fundamentais fosse desproporcionalmente significativa, o que não se verifica no caso concreto, visto que são adotadas as cautelas e procedimentos técnicos devidos



e instituídos mecanismos de respeito ao sigilo dos dados armazenados, à intervenção corporal e ao risco à privacidade.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm).

BRASIL. **Enunciado de súmula nº 568 do STF**. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=4016>.

BRASIL. **Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990**. Disponível [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8072.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8072.htm).

BRASIL. **Lei nº 10.054, de 7 de dezembro de 2000**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L10054.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L10054.htm).

BRASIL. **Lei nº 12.037, de 1 de outubro de 2009**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L12037.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12037.htm).

BRASIL. **Lei nº 12.037, de 28 de maio de 2012**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12654.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12654.htm).

BRASIL. **Lei nº 7.950, de 12 de março de 2013**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7950.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7950.htm).

BRASIL. **Recurso Extraordinário nº 973.837/MG**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4991018&numeroProcesso=973837&classeProcesso=RE&numeroTema=905>.

BRASIL. **Habeas Corpus nº 407.627/MG**. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/484367546/habeas-corporus-hc-407627-mg-2017-0167688-6>.

**CODIS - NDIS Statistics**. Disponível em: <https://www.fbi.gov/services/laboratory/biometric-analysis/codis/ndis-statistics> Acessado em 16/10/2018.

GARRIDO, Rodrigo Grazinoli, RODRIGUES, Eduardo Leal. **Ciência Forense. Da cena do crime ao laboratório de DNA**. Rio de Janeiro: Ed. Projeto Cultural. 2014. 256 p.

GARRIDO, Rodrigo Grazinoli, RODRIGUES, Eduardo Leal. **O Banco de Perfis Genéticos Brasileiro Três Anos após a Lei nº 12.654**. Disponível em: [http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1886-58872015000300009](http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1886-58872015000300009).

GOMES, Luiz Flávio. **Direito Penal: Parte geral: volume 2**. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p. 531.

INTERPOL. **Global DNA Profiling Survey Results 2012**.

**Manifestação Ministério Público Federal**. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=311227275&ext=.pdf>.



MINISTÉRIO DA SEGURANÇA PÚBLICA. **VIII RELATÓRIO DA REDE INTEGRADA DE BANCOS DE PERFIS GENÉTICOS.** Disponível em: <https://aspecgo.com.br/wp-content/uploads/2018/09/VIII-RELAT%C3%93RIO-DA-REDE-INTEGRADA-DE-BANCOS-DE-PERFIS-GEN%C3%89TICOS-RIBPG-final.pdf>.

MORO, Sérgio. **Colheita compulsória de material biológico para exame genético em casos criminais**, RT 853/429-441.

Notícias STF. **Ministro Gilmar Mendes encerra audiência pública sobre coleta de material genético.** Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=344704>.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Processo Penal e Execução Penal.** 10ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 174.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Processo Penal e Execução Penal.** 13. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2016.

RANGEL, Paulo. **Direito Processual Penal.** 20ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 80. Rev. Bras. de Direito Processual Penal, Porto Alegre, vol. 4, n. 2, p. 809-842, mai.-ago. 2018.

**REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 973.837 MINAS GERAIS.** Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=310486070&ext=.pdf>.

SABOIA, Brenda Schio. **INTERVENÇÃO CORPORAL, IDENTIFICAÇÃO CRIMINAL VIA DNA E O PRINCÍPIO DO NEMO TENETUR SE DETEGERE.**

**SIGNIFICADO de DNA.** Disponível em: <https://www.infoescola.com/biologia/dna/>.

STJ, 5ª T., RHC **12.965/DF**, rel. Min. Felix Fischer, j. 7-10-2003, DJ, 10 nov., 2003, p. 197.

TÁVORA, Nestór e ALENCAR, Rosmar Rodrigues. **Curso de Direito Processual Penal.** 11ª ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Ed. JusPodivm, 2016.



Revista Interdisciplinar  
**Escola Judicial de Roraima**

Edição 2025.1

**IMPACTOS DAS LEIS DE REPRESENTATIVIDADE FEMININA:  
UMA ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL**

***IMPACTS OF WOMEN'S REPRESENTATION LAWS:  
AN ANALYSIS OF POLITICAL PARTICIPATION IN BRAZIL***

Stéphanie Guimarães Leite  
Rildo Dias da Silva



## **IMPACTOS DAS LEIS DE REPRESENTATIVIDADE FEMININA: UMA ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL**

### ***IMPACTS OF WOMEN'S REPRESENTATION LAWS: AN ANALYSIS OF POLITICAL PARTICIPATION IN BRAZIL***

Stéphanie Guimarães Leite<sup>1</sup>

Rildo Dias da Silva<sup>2</sup>

#### **RESUMO**

Este estudo analisa a evolução da participação política feminina no Brasil, com ênfase nas mudanças legislativas introduzidas pelas leis 12.034/2009 e 23.607/2019. Essas leis visam aumentar a representatividade feminina através de cotas e alocação de recursos específicos para candidaturas de mulheres. A pesquisa adota uma abordagem interdisciplinar para explorar tanto os avanços quanto os desafios persistentes que as mulheres enfrentam na política, incluindo barreiras culturais, estereótipos de gênero e violência política. Apesar dos progressos legislativos significativos, a análise revela que a participação efetiva das mulheres ainda é limitada por práticas políticas arraigadas e falta de apoio dentro dos partidos. O estudo sugere que mudanças legislativas devem ser acompanhadas de transformações culturais e institucionais profundas para garantir uma igualdade de gênero mais substancial na política brasileira.

**Palavras-chave:** Participação Política Feminina. Legislação Eleitoral. Cotas de Gênero. Desigualdade de Gênero

#### **Abstract**

This study analyzes the evolution of women's political participation in Brazil, focusing on the legislative changes introduced by laws 12.034/2009 and 23.607/2019. These laws aim to increase female representation through quotas and specific resource allocation for women's candidacies. The research adopts an interdisciplinary approach to explore both the advances and persistent challenges that women face in politics, including cultural barriers, gender stereotypes, and political violence. Despite significant legislative progress, the analysis reveals that women's effective

---

<sup>1</sup> Servidora pública, cedida ao TRE/RR. Pós-Graduada em Direito Penal e Processual Penal pelo Instituto Damásio. MBA em Gestão de Pessoas pelo Instituto IBRA.

<sup>2</sup> Doutorado em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestrado em Geografia pela Universidade de Brasília (UnB/DF). Especialização em Metodologia do Ensino-Aprendizagem no Processo Educativo, pela Faculdade de Educação "São Luís" – Jaboticabal/SP. Graduação em Licenciatura Plena em Geografia pela Faculdade de Educação, Ciências e Letras - União Pioneira de Integração Social (UPIS/DF). Professor Titular do Curso Interdisciplinar em Ciências Humanas e Sociais e Ciências da Natureza da Universidade Estadual de Roraima (UERR). Professor Permanente do Curso de Mestrado Profissional em Segurança Pública, Direitos Humanos e Cidadania da Universidade Estadual de Roraima (UERR).



participation is still limited by entrenched political practices and lack of support within parties. The study suggests that legislative changes must be accompanied by deep cultural and institutional transformations to ensure more substantial gender equality in Brazilian politics.

**Keywords:** Women's Political Participation. Electoral Legislation. Gender Quotas. Gender Inequality.

## INTRODUÇÃO

O sistema político reflete e perpetua as desigualdades de gênero que permeiam a sociedade, destacando-se pela sub-representação das mulheres nos espaços de decisão. Historicamente, as mulheres foram socializadas para assumir papéis de submissão na esfera doméstica e comunitária, enquanto aos homens era destinado o protagonismo na vida pública e nas tomadas de decisão política e econômica. Essa disparidade na participação política é um problema mundial que vem sendo cada vez mais criticado pelo movimento feminista, que busca não apenas a igualdade de direitos formais, mas também uma reconfiguração dos espaços de poder para incluir de forma efetiva as mulheres (Biroli e Miguel, 2014).

Em 2022, o Brasil registra um eleitorado de 156.454.011 pessoas aptas a votar nas Eleições Gerais, refletindo um crescimento de 6,21% em relação a 2018. Este ano, as mulheres predominam, representando 52,65% do total, enquanto os homens correspondem a 47,33%. Destaca-se também o aumento significativo de eleitores com biometria completa, alcançando 75,51% do eleitorado, contra 59,31% em 2018. O perfil educacional mostra uma mudança, com a maioria dos eleitores possuindo ensino médio completo (26,31%), indicando uma evolução em relação às eleições anteriores (Tribunal Superior Eleitoral, 2022).

De forma que a presença feminina na política brasileira tem sido um tema de crescente relevância, especialmente após a implementação das leis 12.034/2009 e 23.607/2019, que visam aumentar a representatividade das mulheres nas eleições. De forma geral, observa-se que a introduziu a obrigatoriedade de que no mínimo 30% das candidaturas de cada partido ou coligação sejam ocupadas por mulheres, buscando equilibrar a representação de gênero nos órgãos legislativos. enquanto a segunda avançou ao destinar, no mínimo, 30% dos recursos do Fundo Partidário e do Fundo Eleitoral para candidaturas femininas, garantindo uma distribuição proporcional entre gêneros. Esses esforços legislativos têm gerado um impacto



significativo na participação feminina na política, promovendo maior igualdade de gênero e ampliando a voz das mulheres na tomada de decisões políticas no Brasil. Assim, a questão norteadora deste estudo é: “Como as mudanças no cenário político brasileiro, promovidas pela legislação supracitada, têm influenciado a representação das mulheres no âmbito político e eleitoral do país?”

Portanto, a pesquisa visa analisar criticamente as mudanças observadas na representação feminina na política brasileira nos últimos anos, considerando o impacto das leis 12.034/2009 e 23.607/2019. A partir dessa análise, busca-se contribuir para uma compreensão mais aprofundada dos desafios e oportunidades relacionados à participação das mulheres na esfera política do Brasil. Além disso, a pesquisa pretende identificar os fatores que têm facilitado ou dificultado a entrada e a permanência das mulheres nos espaços de poder político, bem como avaliar a eficácia dessas legislações em promover a igualdade de gênero. Por meio dessa investigação, espera-se fornecer insights valiosos para a formulação de políticas públicas que possam fortalecer a representatividade feminina e, conseqüentemente, enriquecer o processo democrático brasileiro.

## **PARTICIPAÇÃO HISTÓRICA DAS MULHERES NA POLÍTICA**

A participação histórica das mulheres na política tem sido marcada por desafios e resistências. Ao longo dos séculos, as mulheres foram sistematicamente excluídas dos processos decisórios do Estado e da esfera política em geral. A restrição ao direito de voto, por exemplo, era uma prática comum em muitos países, perpetuando a marginalização política das mulheres (Melo, 2017). Essa exclusão não se limitava apenas ao acesso às urnas, mas também se estendia à participação em cargos políticos e na formulação de políticas públicas. A luta das mulheres pelo direito de participação política ganhou destaque durante os movimentos sufragistas nos séculos XIX e XX. Organizações e ativistas em todo o mundo mobilizaram-se para reivindicar o direito das mulheres ao voto e à igualdade de participação política. Esses movimentos foram fundamentais para a conquista de direitos políticos básicos, como o direito de votar e serem eleitas para cargos públicos.

Assim dispendo que historicamente os movimentos sufragistas foram essenciais para reivindicar o direito ao voto das mulheres em muitos países. Na Grã-Bretanha, destaca-se o trabalho da ativista Emmeline Pankhurst e da sua filha



Christabel Pankhurst, que lideraram a União Social e Política das Mulheres (WSPU), um grupo militante que utilizava táticas de protesto e desobediência civil para chamar a atenção para a causa sufragista. Nos Estados Unidos, Susan B. Anthony e Elizabeth Cady Stanton foram pioneiras na luta pelo sufrágio feminino, fundando a Associação Nacional para o Sufrágio Feminino (NAWSA), que mais tarde se tornou uma força significativa na aprovação da 19ª Emenda da Constituição dos EUA, garantindo o direito de voto às mulheres (Almeida, 2018).

Além das líderes sufragistas mais conhecidas, muitas outras mulheres desempenharam papéis importantes nos movimentos pelo direito ao voto em diferentes partes do mundo. Na Nova Zelândia, em 1893, tornou-se o primeiro país a conceder o direito de voto às mulheres em nível nacional, graças aos esforços do movimento liderado por Kate Sheppard e outras sufragistas. No Brasil, Bertha Lutz foi uma das principais figuras na luta pelo sufrágio feminino e pelos direitos das mulheres, sendo fundamental na inclusão do direito de voto das mulheres na Constituição brasileira de 1934 (Marquês, 2016).

Apesar dos avanços conquistados ao longo do tempo, a sub-representação feminina nos órgãos legislativos e decisórios persiste como um desafio democrático no Brasil. Esse cenário ressalta a necessidade de medidas mais eficazes e inclusivas para promover uma verdadeira igualdade de gênero na política brasileira (Miguel, 2017). De maneira que numericamente as mesmas representam mais de 50% do eleitorado e da população do Brasil, a representação feminina na política ainda é significativamente baixa. Em 2018, apenas 15% das cadeiras da Câmara dos Deputados foram ocupadas por mulheres, um percentual que, embora crescente, ainda está longe de refletir a composição da população. Nas eleições municipais de 2020, a situação foi semelhante, com apenas 12% de mulheres eleitas para as Prefeituras e 16% para as Câmaras Municipais. Essa discrepância revela a necessidade de políticas públicas e iniciativas que promovam uma maior inclusão e participação das mulheres nos processos políticos e de tomada de decisão" (Câmara dos Deputados, 2022).

Desta forma, observa-se que a ausência de representação feminina nas esferas de poder político resultou em políticas públicas insensíveis às necessidades e demandas das mulheres. Questões como igualdade salarial, direitos reprodutivos e combate à violência de gênero muitas vezes foram negligenciadas ou



sub-representadas nas agendas políticas. A falta de diversidade de gênero nas instituições políticas também contribuiu para a perpetuação de estereótipos de gênero e normas discriminatórias na sociedade (Barroso, 2017). Além disso, a sub-representação feminina no poder impede que as perspectivas e experiências das mulheres sejam devidamente consideradas na formulação de políticas públicas, resultando em soluções que não atendem plenamente às suas necessidades.

O movimento feminista continuou a evoluir ao longo do século XX e XXI, abordando não apenas o direito ao voto, mas também questões como igualdade salarial, direitos reprodutivos, violência de gênero e representação política. Organizações como a Marcha das Mulheres nos Estados Unidos, que surgiu em resposta à eleição de Donald Trump em 2016, e o movimento #MeToo, que ganhou destaque globalmente em 2017, demonstra o contínuo engajamento das mulheres na luta pelos seus direitos e pela igualdade de gênero (Soares, 2021).

## **DESIGUALDADES DE GÊNERO NO CENÁRIO POLÍTICO**

A participação política é um direito humano fundamental que tem sido historicamente negado a diversos grupos, incluindo as mulheres, que tiveram que lutar por esse direito de várias maneiras ao longo do tempo. Normas internacionais e constitucionais fortalecem esse direito, como evidenciado na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que estabeleceu a base para o desenvolvimento da participação política como categoria jurídica-normativa (Almeida, 2018). Tratados posteriores, como o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966 e o Pacto de São José da Costa Rica de 1969, reafirmaram e expandiram esses princípios (Sarlet; Marinoni; Mitidiero, 2018).

Conforme o Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002 (Brasil, 2002), a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher deve ser executada e cumprida. Este tratado vincula os Estados signatários a garantir a igualdade de direitos das mulheres, incluindo o direito de votar, participar na formulação de políticas governamentais e ocupar cargos públicos. No Brasil, a participação política das mulheres foi fortalecida durante a segunda onda do movimento feminista, culminando na Constituição de 1988, que assegurou direitos políticos como fundamentais e promoveu a igualdade de gênero (Almeida, 2018).



A violência política e eleitoral no Brasil, conforme documentado por Terra de Direitos e Justiça Global na obra "Violência Política e Eleitoral no Brasil: Panorama das Violações de Direitos Humanos entre 2 de Setembro de 2020 e 31 de Outubro de 2022" (2023), ocorre em todo o país, com 41% dos casos na região sudeste. Afeta especialmente grupos vulneráveis no campo progressista, como a população negra (47%) e mulheres cisgênero, transexuais e travestis (41%). Vereadores e vereadoras representam 46% das vítimas. As principais causas são motivações partidárias e ideológicas, questões de gênero, orientação sexual, econômicas, territoriais e étnico-raciais. As consequências incluem a interrupção dos direitos políticos, com 74% dos ataques envolvendo ameaças e atentados, resultando em 55 homicídios. Entre 2016 e 2022, 123 pessoas morreram, com uma vítima a cada dois dias.

A pesquisa conduzida pelo Instituto DataSenado em colaboração com o Observatório da Mulher contra a Violência, revela um panorama crítico da participação feminina na política brasileira. Segundo os dados, apenas 23% das mulheres relataram ter sofrido algum tipo de violência no desempenho de suas atividades políticas, enquanto um terço delas afirmou já ter sido discriminada no ambiente político em razão de seu gênero. A pesquisa abrangeu 2.850 candidatos, dos quais 38% das mulheres se candidataram mais por iniciativa própria, em comparação com 59% dos homens. A influência das cotas eleitorais também foi destacada, sendo considerada um impulsionador positivo para a candidatura de mulheres, apesar dos desafios persistentes (DataSenado; Observatório da Mulher, 2022).

A efetivação da participação política como direito fundamental exige uma atuação estatal ativa para combater a sub-representação das mulheres e garantir a igualdade na participação. Isso inclui a implementação de políticas públicas e ações afirmativas para garantir a justiça e a equidade. A legislação brasileira, incluindo a Constituição Federal de 1988, estabelece o sufrágio universal e o voto direto e secreto como princípios fundamentais, além de promover a igualdade de gênero em todos os setores da sociedade (Lopes, 2016).

Embora a legislação internacional e nacional tenha avançado na proteção dos direitos políticos das mulheres, ainda é necessário combater as desigualdades materiais que persistem (Sales; Veras, 2020). Isso requer não apenas a garantia de



igualdade formal, mas também ações concretas para eliminar as disparidades de gênero na prática, especialmente no que diz respeito à participação política. A presença feminina nas esferas de poder é essencial para assegurar que as políticas públicas reflitam as necessidades e experiências das mulheres. Além disso, é crucial promover campanhas de conscientização e educação que desafiem os estereótipos de gênero e incentivem a participação política feminina desde a juventude. Somente com uma abordagem integrada, que combine mudanças legislativas com medidas práticas e educativas, será possível alcançar uma verdadeira igualdade de gênero na política.

## **MUDANÇAS NA LEGISLAÇÃO ELEITORAL E SEU IMPACTO NA REPRESENTAÇÃO FEMININA**

Nos últimos anos, conforme destacado por Fonseca e Fachin (2020) tem havido um aumento significativo no número de países que adotam cotas de gênero para os cargos eletivos. Essas cotas podem variar de requisitos mínimos de candidaturas femininas a alocação de assentos reservados para mulheres. A implementação de cotas de gênero tem sido uma estratégia eficaz para aumentar a representação feminina em parlamentos e governos locais. Países como Ruanda, que têm cotas de gênero muito rigorosas, demonstraram resultados impressionantes na eleição de mulheres para cargos políticos.

Além das cotas de gênero, explanadas por Soares (2021), muitos países estão revisando suas leis eleitorais para remover barreiras que historicamente desfavorecem as mulheres na política. Isso pode incluir a introdução de financiamento público para candidaturas femininas, medidas para garantir um ambiente político seguro e inclusivo e reformas nos sistemas de votação que levem em consideração as necessidades e perspectivas das mulheres e visando estabelecer sociedades mais equitativas.

No entanto, é importante reconhecer que as mudanças na legislação eleitoral por si só não são suficientes para garantir a representação adequada das mulheres na política. É necessário um esforço conjunto que envolva partidos políticos, organizações da sociedade civil, eleitores e outras partes interessadas para promover uma cultura política que valorize e apoie a participação das mulheres. Isso



pode exigir campanhas de conscientização, programas de capacitação e políticas de apoio específicas para mulheres que desejam entrar na política (Birolli, 2013).

No contexto brasileiro, várias leis foram implementadas para promover a participação das mulheres na política e mitigar as desigualdades de gênero. Uma das mais significativas foi a Lei nº 9.504/1997, que estabeleceu a obrigatoriedade de que os partidos políticos reservem no mínimo 30% das candidaturas para mulheres. Essa medida, conhecida como cota de gênero, teve um impacto significativo na ampliação da presença feminina nas eleições, ao criar um ambiente onde as mulheres têm mais oportunidades de se candidatar e serem eleitas. A implementação dessa lei foi um passo importante para enfrentar a sub-representação feminina na política brasileira, promovendo uma maior diversidade e inclusão nos processos eleitorais.

Outra legislação importante é a Lei nº 12.034/2009, que estabeleceu a reserva de recursos do Fundo Partidário e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão para candidaturas femininas. Essa lei busca garantir condições mais equitativas para as campanhas de mulheres, já que a falta de financiamento era uma das barreiras enfrentadas por elas. Ao assegurar recursos específicos para candidaturas femininas, a lei visa nivelar o campo de jogo, permitindo que mais mulheres conduzam campanhas competitivas e visíveis. Este avanço legislativo destaca a necessidade de não apenas incentivar a participação feminina, mas também de fornecer os meios necessários para que essa participação seja efetiva e impactante.

Além disso, a Lei nº 13.165/2015, conhecida como Reforma Eleitoral, introduziu a exigência de que pelo menos 30% dos recursos do Fundo Partidário destinados ao financiamento das campanhas eleitorais sejam utilizados em benefício das candidaturas femininas. Essa medida visa aumentar o apoio financeiro disponível para as mulheres que concorrem a cargos políticos, reconhecendo que o financiamento adequado é crucial para o sucesso eleitoral. A Reforma Eleitoral de 2015 reforça a importância de políticas de ação afirmativa que não apenas incentivam, mas também sustentam a participação feminina na política.

Recentemente, a Lei nº 14.124/2021, também conhecida como Lei das Eleições Limpas, estabeleceu que os partidos políticos devem destinar pelo menos 5% dos recursos do Fundo Partidário para a criação e manutenção de programas de



promoção e difusão da participação política das mulheres. Essa legislação busca incentivar a formação e capacitação de lideranças femininas, fortalecendo sua presença na política. Além de garantir recursos financeiros para esses programas, a lei também enfatiza a importância de desenvolver iniciativas que aumentem a conscientização sobre a igualdade de gênero e os direitos políticos das mulheres.

Voltando ao debate da Lei nº 9.504/1997 foi um marco ao estabelecer a reserva de pelo menos 30% das candidaturas para mulheres, visando aumentar a representatividade feminina nas eleições. Posteriormente, a Lei nº 12.034/2009 fortaleceu essa iniciativa ao instituir a reserva de recursos do Fundo Partidário e do tempo de propaganda eleitoral gratuita para candidaturas femininas. Essas medidas foram complementadas pela Lei nº 13.165/2015, que determinou que parte dos recursos do Fundo Partidário destinados às campanhas eleitorais fosse direcionada especificamente para candidatas mulheres.

Desta forma, conforme evidenciado pela bibliografia levantada, infere-se que as medidas introduzidas pela legislação eleitoral brasileira tiveram um impacto significativo no sistema eleitoral do país, especialmente no que se refere à representatividade e diversidade de gênero. Ao reservar uma parcela mínima de candidaturas e recursos para mulheres, essas leis buscaram corrigir desequilíbrios históricos e promover uma maior inclusão das mulheres na política. Além disso, o impacto dessas medidas vai além do aspecto quantitativo, influenciando a cultura política do país. Ao estabelecer quotas e direcionar recursos para candidaturas femininas, a legislação eleitoral incentivou uma mudança gradual nas estruturas de poder e nos padrões de comportamento político.

## **OBSTÁCULOS ATUAIS NA PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA**

No contexto brasileiro, a Constituição de 1988 é apontada como um marco significativo, positivando os direitos fundamentais e inaugurando uma nova dogmática constitucional. A teoria geracional dos direitos fundamentais é apresentada, relacionando cada geração de direitos com os ideais das revoluções que marcaram a história. Destaca-se o papel dos direitos políticos como parte dos direitos fundamentais, sendo essenciais para a participação dos indivíduos na formação e controle do poder político (Bestor, 2016).



A discussão sobre a igualdade nos direitos fundamentais enfatiza a importância da igualdade de gênero, especialmente no contexto político. Ao longo da história, as mulheres enfrentaram discriminação e exclusão dos espaços políticos, sendo necessário lutar pela igualdade de oportunidades e pela representatividade feminina. No ordenamento constitucional brasileiro, a paridade de gênero na participação política é destacada como um direito fundamental. A Constituição estabelece princípios que garantem a igualdade entre homens e mulheres, reconhecendo a importância da representatividade feminina nos espaços de poder (Biroli, 2013).

Ainda se observa como comenta Fonseca e Fachin (2020) que apesar dos avanços alcançados ao longo do tempo, a participação feminina na política continua a enfrentar diversos obstáculos em todo o mundo. Um dos principais desafios é a persistência de estereótipos de gênero e normas culturais que limitam o papel das mulheres na esfera pública. Mulheres que buscam cargos políticos muitas vezes são submetidas a padrões duplos de julgamento, enfrentando críticas mais severas em relação a sua aparência, estilo de liderança e vida pessoal do que seus colegas do sexo masculino (Almeida, 2018).

Além disso, as estruturas políticas e partidárias muitas vezes são dominadas por homens, criando barreiras para o acesso das mulheres aos cargos de liderança e tomada de decisão. A falta de apoio financeiro e recursos, bem como a ausência de redes de suporte dentro dos partidos políticos, dificulta ainda mais a entrada e ascensão das mulheres na política (Amâncio, 2013).

A violência política de gênero também é uma preocupação significativa que afeta a participação das mulheres na política. Ameaças, assédio sexual, difamação e até mesmo agressões físicas são utilizadas como táticas para intimidar e silenciar mulheres que buscam cargos políticos ou defendem determinadas causas. Essa violência não apenas prejudica as mulheres individualmente, mas também mina a integridade democrática e a representatividade das instituições políticas (Dallari, 2004). A implementação de cotas de gênero, sistemas de financiamento público equitativos e programas de capacitação e mentoria são medidas que podem contribuir para superar esses desafios e aumentar a representação feminina nos espaços de poder político (Almeida, 2018).



## **METODOLOGIA**

Quanto aos critérios de inclusão e exclusão, foram estabelecidos para garantir a relevância e representatividade dos dados analisados. Foram incluídas fontes que abordavam diretamente o tema da participação política das mulheres no contexto brasileiro e sua relação com as leis de representatividade feminina. Além disso, foram consideradas fontes significativas, análises críticas e dados empiricamente fundamentados sobre o assunto. Por outro lado, foram excluídas fontes que não se enquadravam nessas categorias ou que apresentavam viés excessivamente partidário ou ideológico, visando manter a objetividade e rigor na análise dos dados.

Os critérios de inclusão e exclusão desempenham um papel fundamental na definição da qualidade e relevância dos dados analisados em um estudo. No contexto deste, que discute sobre a participação política das mulheres no Brasil e o impacto das leis de representatividade feminina, os critérios de inclusão foram estabelecidos para garantir que as fontes selecionadas abordassem diretamente o tema em questão. Isso significa que foram consideradas apenas as fontes que ofereciam informações relevantes e informações significativas sobre a participação política das mulheres e as leis relacionadas.

Além disso, foram incluídas fontes que apresentavam análises críticas e empiricamente fundamentadas, contribuindo para uma compreensão mais aprofundada do assunto. Esses critérios ajudaram a garantir a confiabilidade dos dados e a robustez das conclusões alcançadas. Por outro lado, os critérios de exclusão foram aplicados para remover fontes que não atendiam aos padrões de qualidade estabelecidos ou que apresentavam viés excessivamente partidário ou ideológico. Excluir essas fontes foi importante para evitar distorções na análise e manter a objetividade do estudo. Dessa forma, os critérios de inclusão e exclusão desempenharam um papel crucial na garantia da qualidade e relevância dos dados utilizados neste estudo sobre a participação política das mulheres no Brasil.

## **RESULTADOS**

A amostra compreende um total de treze fontes, abrangendo um intervalo temporal relativamente amplo, desde 2009 até 2021. A distribuição dos anos das fontes é relativamente equilibrada, com representação ao longo da última década,



evidenciando uma abordagem que busca compreender tanto os aspectos históricos quanto contemporâneos relacionados à participação política das mulheres no Brasil. Caracteriza-se por uma variedade de tipos de publicações, incluindo revistas acadêmicas, dissertações de mestrado, leis e livros, refletindo uma abordagem interdisciplinar para o estudo do tema. Isso sugere uma análise abrangente, que se baseia em diversas perspectivas teóricas e metodológicas para compreender os desafios e conquistas das mulheres na esfera política brasileira.

Quadro 01: Quadro Sinótico das obras analisadas

<b>Autor/Fonte</b>	<b>Título/Assunto</b>	<b>Ano</b>	<b>Revista/Fonte</b>
AMÂNCIO, Kerley Cristina Braz	"Lobby do Batom": uma mobilização por direitos das mulheres	2013	Revista Trilhas da História, v.3, n.5, jul-dez, 2013, p. 72-85.
BARROSO, Luís Roberto	Curso de direito constitucional contemporâneo	2017	São Paulo: Saraiva.
ALMEIDA, Jéssica Teles de	A proteção jurídica da participação política da mulher: fundamentos teóricos, aspectos jurídicos e propostas normativas para o fortalecimento do modelo brasileiro	2018	Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza/CE.
BESTER, Gisela Maria	A luta sufrágica feminina e a conquista do voto pelas mulheres brasileiras: Aspectos históricos de uma caminhada	2016	Argumenta Journal Law, n. 25, jul-dez, 2016.
BIROLI, Flávia	Autonomia e Desigualdades de Gênero: contribuições do feminismo para a crítica democrática	2013	Vinhedo: Editora Horizonte, 2013.
BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luis Felipe	Feminismo e política: uma introdução	2014	São Paulo: Boitempo.
BRASIL	Lei nº 9.504, de 30 de	1997	Diário Oficial da União: seção



	setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições		1, Brasília, DF, p. 21174, 1 out. 1997.
BRASIL	Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto nº 89.460, de 20 de março de 1984	2002	Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 set. 2002. Disponível em: <a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4377.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4377.htm</a> . Acesso em: 28 jun. 2024.
BRASIL	Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009. Dispõe sobre as eleições e dá outras providências	2009	Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 set. 2009, seção 1, p. 1.
BRASIL	Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, e nº 4.737, de 15 de julho de 1965	2015	Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 30 set. 2015.
BRASIL	Lei nº 23.607, de 19 de janeiro de 2019. Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997	2019	Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 jan. 2019, seção 1, p. 1.
BRASIL	Lei nº 14.124, de 10 de março de 2021. Dispõe sobre medidas excepcionais para aquisição de vacinas e insumos estratégicos para a saúde	2021	Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 mar. 2021.
CÂMARA DOS DEPUTADOS	Mulheres na Política e no Poder	2024	Disponível em: <a href="https://www.camara.leg.br">https://www.camara.leg.br</a> . Acesso em: 01 jul. 2024.



DALLARI, Dalmo de Abreu	Direitos humanos e cidadania	2004	São Paulo: Moderna, 2004.
DATASENADO; Observatório da Mulher contra a Violência	Pesquisa Mulheres na Política - 2022	2022	Brasília: DataSenado, 2022. Disponível em: <a href="http://www.senado.leg.br/data-senado/mulheresna politica">http://www.senado.leg.br/data-senado/mulheresna politica</a> . Acesso em: 05 jul. 2024.
FONSECA, Junior; FACHIN, Zulmar	A participação da mulher na política brasileira: obstáculos e desafios	2020	Revista Estudos Políticos, v. 9, n. 2, 2020. ISSN 2177-2851.
MARQUES, Tereza Cristina de Novaes	Bertha Lutz: perfis parlamentares – 73	2016	Brasília: Edições Câmara.
MELO, Celso Antônio Bandeira de	O conteúdo jurídico do princípio da igualdade	2017	São Paulo: Malheiros.
MIGUEL, Luis Felipe	Carole Pateman e a crítica feminista do contrato	2017	RBSC, São Paulo, v. 32 n. 93, fev. 2017.
LOPES, Karin Becker	A igualdade substancial entre os sexos: estudo sobre a participação das mulheres brasileiras na política	2016	Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Fortaleza, Fortaleza/CE, 2016.
ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS	Declaração Universal dos Direitos Humanos	1948	Disponível em: <a href="https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights">https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights</a> . Acesso em: 28 jun. 2024.
ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS	Pacto Internacional dos Direitos Cíveis e Políticos	1966	Disponível em: <a href="https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx">https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx</a> . Acesso em: 28 jun. 2024.
ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS	Pacto de São José da Costa Rica	1969	Disponível em: <a href="https://www.oas.org/dil/esp/tr">https://www.oas.org/dil/esp/tr</a>



AMERICANOS			atados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm. Acesso em: 28 jun. 2024.
SALES, Tainah Simões; VERAS, Hanna Rayssa Batista	A participação feminina na política brasileira	2020	Revista de Direito, Viçosa, v. 12, n. 2, 2020. DOI: 10.32361/2020120210256.
SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel	Curso de direito constitucional	2018	São Paulo: Saraiva JUR.
SOARES, B.	A violência contra as mulheres e o movimento feminista dos anos 1970 nos EUA a partir de Nancy Fraser e Angela Davis	2021	Plural, v. 28, n. 2, p. 90-110, 2021.
TERRA DE DIREITOS; JUSTIÇA GLOBAL	Violência política e eleitoral no Brasil: panorama das violações de direitos humanos entre 2 de setembro de 2020 e 31 de outubro de 2022	2023	Rio de Janeiro: Justiça Global, Terra de Direitos. ISBN 978-65-87127-09-5.

Fonte: Elaboração do autor (2024).

## DISCUSSÃO

Os resultados obtidos a partir da análise das vinte e sete fontes selecionadas refletem uma diversidade de abordagens e perspectivas sobre a participação política das mulheres no Brasil, abrangendo um período de 1948 a 2023. Estas fontes incluem revistas acadêmicas, dissertações de mestrado, legislação e livros, oferecendo um panorama interdisciplinar e compreensivo, para além de considerar as legislações e acordos globais como um ponto de referência.

A análise revela um crescimento na legislação que apoia a representatividade feminina, especialmente através de leis como a nº 9.504/1997 e a nº 12.034/2009, que estabelecem cotas de gênero e alocam recursos específicos para campanhas



de mulheres. Esta evolução legislativa, destacada por Fonseca e Fachin (2020), tem contribuído para uma ligeira melhora na presença feminina nas esferas políticas, embora os desafios estruturais persistam. A representação equitativa ainda é impedida por barreiras culturais e estruturais, incluindo estereótipos de gênero e uma distribuição desigual de recursos. Apesar das medidas legislativas, as mulheres enfrentam uma disparidade significativa em termos de representação efetiva e poder decisório, conforme analisado por Biroli e Miguel (2014).

As leis de cotas e de financiamento de campanhas representam avanços significativos, mas a sua eficácia é limitada pela realidade de práticas políticas arraigadas e pelo machismo institucionalizado. A legislação ajudou a aumentar o número de mulheres eleitas, mas não necessariamente traduziu-se em maior poder político ou influência nas decisões legislativas que afetam diretamente as mulheres.

Em forma de um texto, as leis de cotas e de financiamento de campanhas representam avanços significativos, mas a sua eficácia é limitada pela realidade de práticas políticas arraigadas e pelo machismo institucionalizado, como indicado por Barroso (2017). A legislação ajudou a aumentar o número de mulheres eleitas, mas não necessariamente traduziu-se em maior poder político ou influência nas decisões legislativas que afetam diretamente as mulheres.

A persistência de normas culturais que veem as mulheres como menos capazes de liderança política continua a ser um obstáculo significativo. Estereótipos de gênero e a cobertura midiática frequentemente minimizam as conquistas das mulheres, focando em aspectos irrelevantes como aparência e vida pessoal, o que pode desencorajar a participação feminina e perpetuar a desigualdade (Miguel, 2017; Soares, 2021). Esses preconceitos não apenas diminuem a percepção pública da competência das mulheres, mas também criam um ambiente hostil que pode desmotivar potenciais candidatas. A necessidade de superar esses estereótipos é importante para garantir que as mulheres possam competir em pé de igualdade com os homens.

Um aspecto particularmente preocupante é a violência política, que inclui desde assédio verbal e ameaças online até agressões físicas. Essas táticas visam intimidar e silenciar as mulheres na política, minando a democracia e a representatividade efetiva (Almeida, 2018). A violência política contra mulheres é uma realidade amplamente reconhecida no ambiente acadêmico e representa um



ataque direto à igualdade de gênero e à justiça social. Além de causar danos físicos e emocionais às vítimas, essa violência também desencoraja outras mulheres de se envolverem na política, perpetuando um ciclo de exclusão e marginalização. A implementação de medidas de proteção e apoio às mulheres na política é essencial para combater essa violência e garantir um ambiente seguro e inclusivo para todas as participantes.

Para alcançar uma representatividade genuína, é essencial não apenas alterar as leis, mas também mudar a cultura política de maneira mais profunda e abrangente. Isso envolve uma série de ações coordenadas, começando pela educação do público sobre a importância da igualdade de gênero. Além disso, é crucial promover mulheres a posições de liderança, garantindo que tenham as mesmas oportunidades de ascensão que os homens. A mudança cultural também exige um desafio aberto aos estereótipos e preconceitos que perpetuam a desigualdade. Essa abordagem é defendida por estudiosos como Marques (2016) e Bester (2016), que destacam a necessidade de uma transformação não só legal, mas também cultural, para alcançar uma verdadeira igualdade de gênero na política e na sociedade em geral.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este estudo abordou a persistente sub-representação das mulheres na política brasileira, destacando tanto os avanços legislativos quanto os desafios culturais e estruturais que ainda limitam a participação efetiva das mulheres em espaços de poder decisório. As leis 12.034/2009 e 23.607/2019 representam marcos importantes na busca por equidade de gênero, introduzindo cotas e garantindo recursos financeiros para candidaturas femininas, que são passos fundamentais para alterar a dinâmica de gênero na política. No entanto, a análise revelou que, apesar desses avanços, as barreiras não-legislativas, como estereótipos de gênero, violência política e a falta de suporte dentro dos partidos políticos, continuam a ser obstáculos significativos.

Este estudo contribuiu para a compreensão detalhada de como as mudanças legislativas têm afetado a representação feminina na política brasileira. Por meio de uma análise interdisciplinar, foi possível discernir que, embora a legislação tenha facilitado um aumento quantitativo de mulheres eleitas, a qualidade da participação e



o poder efetivo que elas detêm ainda são limitados. A pesquisa destacou a importância de não apenas implementar leis de equidade de gênero, mas também de promover mudanças culturais e práticas que suportem a igualdade substancial, indo além da igualdade formal.

## REFERÊNCIAS

AMÂNCIO, Kerley Cristina Braz. “Lobby do Batom”: uma mobilização por direitos das mulheres”. **Revista Trilhas da História**. Três Lagoas, v.3, nº5 jul-dez, 2013.p.72-85

ALMEIDA, Jéssica Teles de. **A proteção jurídica da participação política da mulher: fundamentos teóricos, aspectos jurídicos e propostas normativas para o fortalecimento do modelo brasileiro**. 2018. 215p. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza/CE, 2018.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BESTER, Gisela Maria. “A luta sufrágica feminina e a conquista do voto pelas mulheres brasileiras: Aspectos históricos de uma caminhada”. **Argumenta Journal Law** n. 25 - jul / dez 2016.

BIROLI, Flávia. **Autonomia e Desigualdades de Gênero: contribuições do feminismo para a crítica democrática**. Vinhedo: Editora Horizonte. 2013. 208pp.

BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luis Felipe. **Feminismo e política: uma introdução**. São Paulo: Boitempo, 2014. p. 8

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 21174, 1 out. 1997.

BRASIL. **Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002**. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto nº 89.460, de 20 de março de 1984. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 set. 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4377.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4377.htm). Acesso em: 28 jun. 2024

BRASIL. **Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009**. Dispõe sobre as eleições e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 set. 2009. Seção 1, p. 1.

BRASIL. **Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015**. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, e nº 4.737, de 15 de julho de 1965, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 30 set. 2015.

BRASIL. **Lei nº 23.607, de 19 de janeiro de 2019**. Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para dispor sobre a distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, e revoga dispositivo da Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 jan. 2019. Seção 1, p. 1.



BRASIL. **Lei nº 14.124, de 10 de março de 2021**. Dispõe sobre medidas excepcionais para aquisição de vacinas e insumos estratégicos para a saúde. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 mar. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Mulheres na Política e no Poder**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br>. Acesso em: 01 jul. 2024

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos humanos e cidadania**. 2. ed., reformulada. São Paulo: Moderna, 2004. 112 p. ISBN 8516039455.

DATASENADO; Observatório da Mulher contra a Violência. **Pesquisa Mulheres na Política - 2022**. Brasília: DataSenado, 2022. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/datasetado/mulheresnapolitica>. Acesso em: 05 jul. 2024.

FONSECA, Junior; FACHIN, Zulmar. A participação da mulher na política brasileira: obstáculos e desafios. **Revista Estudos Políticos**, v. 9, n. 2, 2020. ISSN 2177-2851.

MARQUES, Tereza Cristina de Novaes. **Bertha Lutz: perfis parlamentares – 73**. Brasília: Edições Câmara, 2016.

MELO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

MIGUEL, Luis Felipe. Carole Pateman e a crítica feminista do contrato. **RBSC**, São Paulo, v. 32 n. 93, fev. 2017.

LOPES, Karin Becker. **A igualdade substancial entre os sexos: estudo sobre a participação das mulheres brasileiras na política**. Dissertação (Mestrado em Direito). 2016. 145p. Universidade de Fortaleza, Fortaleza/CE, 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948**. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>. Acesso em: 28 jun. 2024

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, 1966**. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>. Acesso em: 28 jun. 2024

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Pacto de São José da Costa Rica, 1969**. Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Disponível em: [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm). Acesso em: 28 jun. 2024

SALES, Tainah Simões; VERAS, Hanna Rayssa Batista. A participação feminina na política brasileira. **Revista de Direito**, Viçosa, v. 12, n. 2, 2020. DOI: 10.32361/2020120210256.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva JUR, 2018.

SOARES, B. **A violência contra as mulheres e o movimento feminista dos anos 1970 nos EUA a partir de Nancy Fraser e Angela Davis**. Plural, 28(2), 90-110. 2021

TERRA DE DIREITOS; JUSTIÇA GLOBAL. **Violência política e eleitoral no Brasil: panorama das violações de direitos humanos entre 2 de setembro de 2020 e 31 de outubro de 2022**. 2. ed. Rio de Janeiro: Justiça Global, Terra de Direitos, 2023. ISBN 978-65-87127-09-5.



Revista Interdisciplinar  
**Escola Judicial de Roraima**

Edição 2025.1

**VIOLAÇÃO DA LIBERDADE RELIGIOSA NA PORTARIA  
CONJUNTA FUNAI/SESAI Nº 1/2023**

***VIOLATION OF RELIGIOUS FREEDOM IN THE JOINT FUNAI/SESAI  
ORDINANCE Nº 1/2023***

Danielle Gonçalves Maria Leão Gomes  
Paulo Cesar da Silva  
Thiago Rafael Vieira



# VIOLAÇÃO DA LIBERDADE RELIGIOSA NA PORTARIA CONJUNTA FUNAI/SESAI Nº 1/2023

*VIOLATION OF RELIGIOUS FREEDOM IN THE JOINT FUNAI/SESAI ORDINANCE Nº 1/2023*

Danielle Gonçalves Maria Leão Gomes<sup>1</sup>

Paulo Cesar da Silva<sup>2</sup>

Thiago Rafael Vieira<sup>3</sup>

## RESUMO

O presente artigo se debruça sobre a Portaria Conjunta da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI) e da Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI), publicada em 30 de janeiro de 2023, que estabelece procedimentos para o acesso ao Território Indígena Yanomami durante a emergência em saúde pública. O texto investiga a constitucionalidade e os impactos da referida portaria sobre a liberdade religiosa, questionando as restrições impostas, especialmente no que se refere ao proselitismo religioso e ao uso de vestimentas com expressões religiosas.

**Palavras-chave:** Liberdade religiosa. Proselitismo religioso. Território Indígena. FUNAI.

## ABSTRACT

This article examines the Joint Ordinance of the National Foundation for Indigenous Peoples (FUNAI) and the Special Secretariat for Indigenous Health

---

<sup>1</sup> Bacharel em Direito pela UniMSB (2014). Acadêmica em Teologia pela EETAD. Advogada junto a organizações religiosas e Missionária pela Igreja Missionária Frutos da Videira, atuando com populações vulneráveis e povos originários. Pós-graduanda em Direito Religioso pela Universidade Evangélica de Goiás. [daniellemaria.adv@gmail.com](mailto:daniellemaria.adv@gmail.com).

<sup>2</sup> Bacharel em Direito pela PUC/PR (2009). Especialista em Direito do Trabalho, Processo do Trabalho e Direito Previdenciário pela Ematra 9 (2015) e em Direito do Trabalho pela ABDConst (2018). Advogado público da URBS - Urbanização de Curitiba S.A. Pós-graduando em Direito Religioso pela Universidade Evangélica de Goiás e Mestrando em Direito com ênfase em Risco e Compliance pela Ambra University. Pastor da Igreja Evangélica Pentecostal Fonte da Vida (IEPFV) em Curitiba/PR. Diretor Pedagógico e professor do Instituto Bíblico Fonte da Vida (IBVIDA). [paulinhotrib@gmail.com](mailto:paulinhotrib@gmail.com).

<sup>3</sup> Mestre e Doutorando em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie; Especialista em Estado Constitucional e Liberdade Religiosa pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, com estudos pela Universidade de Oxford (Regents Park College) e pela Universidade de Coimbra (Ius Gentium Conimbrigae). Presidente do Instituto Brasileiro de Direito e Religião - IBDR. Coordenador Acadêmico e docente do Pós-graduação lato sensu em Direito Religioso - Universidade Evangélica de Goiás. Subcoordenador do Curso de Direito Religioso Internacional (Derecho y Religion) junto à Fundação da Universidade Autônoma de Madri - Espanha. Membro da Comissão Especial de Liberdade Religiosa do Conselho Federal da OAB. Advogado aliado da Alliance Defending Freedom - ADF/USA; Alumni da Acton Institute / EUA. [Thiago.vieira@ibdr.org.br](mailto:Thiago.vieira@ibdr.org.br).



(SESAI), published on January 30, 2023, which establishes procedures for access to the Yanomami Indigenous Territory during the public health emergency. The text investigates the constitutionality and impacts of the ordinance on religious freedom, questioning the imposed restrictions, especially regarding religious proselytism and the use of clothing with religious expressions.

**Keywords:** Religious freedom. Religious proselytism. Indigenous Territory. FUNAI.

## INTRODUÇÃO

No panorama contemporâneo, onde as complexas nuances da saúde pública se entrelaçam com a proteção de direitos fundamentais, observa-se uma intersecção delineada pela Portaria Conjunta da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI) e da Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI), emitida em 30 de janeiro de 2023. Esta normativa estabelece diretrizes regulatórias para o acesso ao Território Indígena Yanomami durante o período de emergência em saúde. Entretanto, o subtexto dessa regulação, justificado pela necessidade de "proteger e respeitar os povos indígenas," apresenta restrições substanciais, especialmente no que concerne à liberdade religiosa.

O artigo analisará as complexidades desse cenário. Buscar-se-á discutir as possíveis inconstitucionalidades nas restrições impostas pela Portaria, a integração entre medidas emergenciais e a preservação ininterrupta dos direitos fundamentais dos povos indígenas. Nessa análise, será explorado as implicações sociais e culturais, questionando se as restrições, embora justificadas pela emergência sanitária, respeitam os direitos individuais, especialmente na esfera religiosa. O equilíbrio entre ações emergenciais e o respeito às tradições indígenas será central, destacando a busca por uma convivência harmônica entre legalidade e diversidade cultural, fundamentada nos direitos humanos.

## MATERIAL E MÉTODOS

O problema de pesquisa abordado neste artigo científico é a potencial inconstitucionalidade e impacto da Portaria Conjunta da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI) e da Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI), particularmente no que diz respeito às restrições impostas à liberdade religiosa



dentro do Território Indígena Yanomami durante uma emergência em saúde pública.

Esta pesquisa se justifica pelas significativas implicações da portaria sobre os direitos fundamentais do povo Yanomami, especialmente sua liberdade religiosa, bem como dos próprios religiosos que pretendem o acesso a tribo, para a prática do proselitismo religioso. O estudo visa examinar criticamente se as restrições impostas pela portaria estão em conformidade com as garantias constitucionais e os padrões internacionais de direitos humanos. Adicionalmente, a pesquisa busca contribuir para o debate sobre o equilíbrio entre medidas emergenciais de saúde pública e a preservação dos direitos individuais e culturais dos povos indígenas.

A hipótese de pesquisa é que as restrições impostas pela Portaria Conjunta da FUNAI e SESAI violam a liberdade religiosa dos povos indígenas e dos religiosos (missionários) e são inconstitucionais, uma vez que não respeitam o princípio da proporcionalidade e razoabilidade, fundamentais em um Estado Democrático de Direito.

O Objetivo Geral do artigo é analisar a (in)constitucionalidade das restrições impostas pela Portaria Conjunta da FUNAI e SESAI sobre a liberdade religiosa no Território Indígena Yanomami durante uma emergência em saúde pública, sendo os objetivos específicos, investigar os fundamentos legais da Portaria Conjunta e sua compatibilidade com a Constituição Federal; avaliar o impacto social e cultural das restrições sobre o povo Yanomami; discutir a aplicação do princípio da proporcionalidade nas medidas emergenciais de saúde pública e propor recomendações para políticas públicas que respeitem tanto a saúde pública quanto os direitos religiosos dos povos indígenas.

Por fim, o método de pesquisa adotado é o dedutivo, pois parte-se de premissas gerais sobre direitos constitucionais e internacionais para analisar a Portaria Conjunta específica e seus impactos. Este método é apropriado porque permite uma análise lógica e estruturada da compatibilidade da portaria com os princípios jurídicos estabelecidos.

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

### **FUNAI - AS PORTARIAS EM CONTEXTO INDÍGENA**



A Fundação Nacional dos Povos Indígenas – FUNAI, é o órgão responsável pela política indigenista no Brasil, atuando na proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas.

O direito indígena é complexo, abrangendo legislações que protegem os direitos e a autonomia dos povos indígenas, incluindo sua saúde, território e cultura. A FUNAI desempenha um papel crucial na fiscalização e garantia desses direitos, em meio a desafios como a proteção do território indígena contra invasões e a preservação da cultura indígena. Neste âmbito, as portarias são definidas como documentos administrativos emitidos por autoridades públicas. Elas contêm instruções pertinentes à aplicação de leis ou regulamentos, além de oferecerem recomendações gerais e estabelecerem normas.

Os Yanomami, povo indígena localizado na Amazônia transfronteiriça entre Brasil e Venezuela, são diretamente afetados por estas políticas e ações de fiscalização. Esta etnia indígena destaca-se por sua rica herança cultural, que abrange práticas de subsistência e rituais xamânicos, além de uma estrutura social organizada em aldeias autônomas e linguagem específica da família Yanomami. Mas, confrontam-se, todavia, com adversidades como invasões territoriais, principalmente por garimpeiros, desflorestamento e confrontos com setores não indígenas, afetando significativamente sua saúde e estabilidade socioambiental.

Ao longo da história do Brasil, é possível observar que os missionários têm desempenhado um papel fundamental junto aos povos originários, não se restringindo à esfera religiosa, mas estendendo sua atuação para o campo social. Sendo em alguns momentos essenciais na promoção da educação, da saúde, no fornecimento de alimentação básica e na atuação em regiões onde a presença ou ação do Estado é limitada ou inexistente.

De acordo com o Censo de 2023, são 27.178 pessoas vivendo no território Yanomami, representando esta, uma das maiores populações indígenas relativamente isoladas da América do Sul. A dificuldade de acesso ao território dificulta a implantação e manutenção de políticas públicas, em 2022, o DSEI Yanomami registrou 343 óbitos, majoritariamente decorrentes de complicações respiratórias, doenças diarreicas, exantemáticas (incluindo varicela) e outras



condições imunopreveníveis, conforme dados apresentados no Relatório Situacional do DSEI Yanomami (2024)<sup>4</sup>.

Diante deste cenário, no dia 30 de janeiro de 2023, a FUNAI publicou Portaria Conjunta com a Secretaria Especial de Saúde Indígena – SESAI nº 1<sup>5</sup>, estabelecendo procedimentos para acesso ao Território Indígena Yanomami, sob a alegação de “*resguardo e respeito aos povos indígenas*”.

Ocorre que tal portaria, embora seja mero ato administrativo, não devendo assim se sobrepor à Constituição brasileira, suspendeu o acesso ao referido Território, proibiu o proselitismo religioso e até mesmo o uso de roupas com imagens ou expressões religiosas em terras indígenas.

## LIBERDADE RELIGIOSA E PROSELITISMO

A questão abordada pela Portaria Conjunta da FUNAI/SESAI deve ser analisada sob a ótica de seus impactos na liberdade religiosa dos povos indígenas. Pelo prisma da razoabilidade e proporcionalidade, é possível se perceber que há medidas na Portaria Conjunta que podem ser tidas como corretas, como a exigência da apresentação do comprovante do esquema vacinal em dia e do atestado de avaliação médica que comprove a não existência de doença infectocontagiosas, uma vez que são medidas que guardam pertinência com a emergência sanitária que se apresenta e que são aplicadas de forma indistinta a todos aqueles que desejarem acessar as terras indígenas.

Porém, quando a Portaria Conjunta avança sobre assuntos que não guardam pertinência com a emergência sanitária e cria restrições ao exercício do trabalho pelos missionários religiosos, tanto no acesso, como no proselitismo e na proibição da utilização de vestimentas, nítido é que viola a Constituição brasileira vigente e diversos Tratados Internacionais dos quais o Brasil é signatário, sendo, portanto, inconstitucional nesses pontos, uma vez que se trata de embaraço no exercício da liberdade religiosa (art. 19, inciso I da CRFB/88) e ainda

<sup>4</sup> Relatório situacional do DSEI Yanomami. Informe - A saúde Indígena. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/aceso-a-informacao/gestao-do-sus/articulacao-interfederativa/cit/pautas-de-reunioes-e-resumos/2024/fevereiro/informe-a-saude-indigena-relatorio-situacional-dsei-yanomami/@@download/file>. Acesso em 25 jun. 2024.

<sup>5</sup> Portaria Conjunta - FUNAI/SESAI nº 1, de 30 de janeiro de 2023 — Ministério da Saúde. Disponível em: [https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/svsa/coes/coe-yanomami/publicacoes-tecnicas/decretos-e-portarias/portaria-conjunta-funai-sesai.pdf/view#:~:text=Estabelece%20procedimentos%20de%20acesso%20à,%20de%20janeiro%20de%202023](https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/svsa/coes/coe-yanomami/publicacoes-tecnicas/decretos-e-portarias/portaria-conjunta-funai-sesai.pdf/view#:~:text=Estabelece%20procedimentos%20de%20acesso%20à,%20de%20janeiro%20de%202023.). Acesso em 29 mai. 2024.



desconsiderando o princípio da reserva legal (artigo 37, *caput* da CRFB/88) e se mostrando inadequada ao fim que se presta: emergência em saúde pública. A liberdade religiosa é definida na lição de Vieira, da seguinte forma:

Ao passo que a liberdade de crença protege o belief – o Direito de crer/não crer/manter e mudar de crença –, a liberdade religiosa é o action, isto é, a exteriorização do belief, desdobrando-se nas dimensões protetivas à expressão, ao proselitismo, ao ensino, à assistência, ao culto e à organização religiosa. Todos esses desdobramentos estão diretamente ligados à liberdade de crença e, com ela, formam a unidade essencial entre o belief e o action (2023, p. 114).

Canotilho (2007, p. 609) completa que a liberdade religiosa se desdobra entre outros direitos o “*de fazer proselitismo num ou noutro sentido, de não ser prejudicado por qualquer posição ou atitude religiosa ou antirreligiosa*”, assim não há como se cogitar impedimento à prestação da assistência religiosa aos indígenas, nos termos previstos na Portaria Conjunta, mesmo sob a justificativa de uma emergência sanitária.

Outrossim, é seguro afirmar que o sistema brasileiro de relação entre o Estado e seus Poderes Públicos e a religião e seu fenômeno é de uma laicidade colaborativa, em que não cabe ao Estado subvencionar uma religião a determinada etnia ou promover uma em detrimento de outras, mas sim, garantir que *todas as confissões religiosas* sejam incluídas, sendo esta, uma de suas funções estruturantes. Banir o exercício da liberdade religiosa do espaço público ou comunitário é típico de Estados laicistas (VIEIRA, 2023, p. 171).

O proselitismo religioso e o exercício da plena liberdade religiosa pela população indígena não podem ser considerados desrespeito à diversidade cultural dos povos originários, nem sofrer restrição nos termos que são previstos na Portaria Conjunta. Uma das formas nas quais a liberdade religiosa se manifesta é justamente através do proselitismo:

O pensamento é simples: se todas as outras liberdades presentes no Art. 5º da CRFB/1988 são devidamente enquadradas em uma de tantas linhas do direito, com a liberdade de crença e de culto ocorre da mesma forma. Ela é fonte de um conjunto de atividades que permeiam a rotina de fiéis, líderes eclesiásticos, estudiosos, pessoas em situação de vulnerabilidade e assim por diante. Quebrar ou fazer vista grossa a tal liberdade equivale a deixar exposto, vulnerável e com risco até de que seja perdida. Por isso, o primeiro degrau do direito religioso está em seu direcionamento como um tipo de liberdade fundamental.” (VIEIRA; REGINA, 2023, p. 82).



No entendimento do Supremo Tribunal Federal, o proselitismo é, inclusive, *núcleo essencial* da liberdade religiosa (com destaque nosso):

3. A liberdade religiosa e a de expressão constituem elementos fundantes da ordem constitucional e devem ser exercidas com observância dos demais direitos e garantias fundamentais, não alcançando, nessa ótica, condutas reveladoras de discriminação.

4. No que toca especificamente à liberdade de expressão religiosa, cumpre reconhecer, nas hipóteses de religiões que se alçam a universais, que o **discurso proselitista é da essência de seu integral exercício**. De tal modo, a finalidade de alcançar o outro, mediante persuasão, configura comportamento intrínseco a religiões de tal natureza. Para a consecução de tal objetivo, não se revela ilícito, por si só, a comparação entre diversas religiões, inclusive com explicitação de certa hierarquização ou animosidade entre elas (BRASIL, 2017).

Endossando o entendimento do STF, Vieira ensina (2023, p. 126): “o direito ao proselitismo é um elemento caracterizador essencial das maiores religiões, inclusive fundamenta o direito de ‘mudar de religião’, assegurado em todos os tratados internacionais que falam sobre o tema”, da mesma forma Machado considera o proselitismo “uma dimensão essencial e ineliminável do fenômeno religioso (1996, p. 228)”.

É impossível defender as medidas estabelecidas pela portaria sob a narrativa da proteção da saúde ou da vida, ignorando a liberdade religiosa dos próprios povos originários, sendo certo que não há na CRFB/88 vigente nenhuma limitação direta à liberdade religiosa e não há hierarquia entre direitos fundamentais (CHIPLE, DOS PRAZERES, 2019, p. 235), motivo pelo qual a Portaria Conjunta deve ser analisada com ressalvas.

## A VIOLAÇÃO DA LIBERDADE RELIGIOSA PELA PORTARIA

Analisando o texto publicado exsurtem diversos questionamentos, tais como: a mesma se impõe somente sobre a Terra indígena Yanomami ou sobre todas as terras indígenas? A portaria viola a capacidade de autodeterminação dos povos indígenas? Quais as implicações trazidas ao exercício da liberdade religiosa pelos indígenas? Pode um ato normativo se sobrepor à lei? Em se tratando de saúde pública e restrição à liberdade religiosa, as medidas são proporcionais e adequadas?

O que deve ser considerado nesse ponto é que os povos indígenas possuem



o direito de receber a assistência religiosa em suas aldeias, mesmo diante de uma emergência de saúde pública, uma vez que não se trata de circunstâncias excludentes, mas sim, que permitem um atendimento de forma concomitante, ou seja, é possível que seja mantida a assistência religiosa adequada durante o período que se exige maior atenção no tocante à condição sanitária.

Cabe destacar que objeto central da Portaria Conjunta, descrito inclusive em sua ementa, é “estabelecer procedimentos de acesso ao território indígena Yanomami”, e conforme o artigo 1º, “durante o enfrentamento da emergência em saúde pública”.

No artigo 7º, encontra-se com a expressão “Terra Indígena”, no que se refere aos pedidos de solicitações de acesso e, no anexo Termo de Compromisso Individual - TCI, mais uma vez a expressão Terra indígena reaparece em seu inciso IV, na descrição de “Normas de Conduta em Terras Indígenas”, o que parece estender o alcance da referida portaria a todos os Territórios Indígenas e não somente ao Território Indígena Yanomami.

No mais, em se tratando de enfrentamento de emergência em saúde pública, questiona-se a correlação entre medidas de proteção a saúde dos povos indígenas e a *necessidade de proibição do proselitismo religioso*, bem como o exercício de quaisquer atividades religiosas junto aos povos indígenas, além do uso de roupas com imagens ou expressões religiosas. Afirma a Portaria (grifos nossos):

Art. 1º Definir **procedimentos para acesso à Terra Indígena Yanomami** visando o resguardo e respeito aos povos indígenas durante o enfrentamento da **Emergência em Saúde Pública** de Importância Nacional;

#### ANEXO

TERMO DE COMPROMISSO INDIVIDUAL (com normas de conduta)

#### IV - Normas de conduta em Terras Indígenas

2. **Postura: recomenda-se aos não indígenas evitar o uso de roupas, objetos ou mídias de conotação pornográfica, racista ou religiosa.** Também deve ser evitado o uso de roupas de banho ou outras peças íntimas nas aldeias, ainda que para tomar banho nos rios. É proibido assediar sexualmente os indígenas ou aceitar qualquer tipo de assédio, mesmo que tenha o consentimento.;

11. **Proselitismo religioso: é terminantemente proibido o exercício de quaisquer atividades religiosas junto aos povos indígenas, bem como o uso de roupas com imagens ou expressões religiosas.**

É nítido que tais determinações representam grave violação à norma



constitucional configurando indevida restrição à liberdade religiosa e ao proselitismo religioso, elementos intrínsecos da expressão da liberdade de consciência e de crença amplamente assegurada em um Estado laico.

Salienta-se que as restrições impostas representam severa violação aos direitos individuais dos indígenas, uma vez que a liberdade religiosa, entendida pelo livre exercício da crença, assegurada pela liberdade de crença, é também fundamentada no meta-princípio da dignidade da pessoa humana e este é inerente a todas as pessoas, independente de sua etnia ou credo e assegurado também às pessoas indígenas.

Ainda que se possa inferir que a Portaria Conjunta da FUNAI/SESAI possua um propósito no sentido de proteção aos indígenas, a justificativa dessa proteção não pode limitar o acesso dos missionários às aldeias, nem o trabalho que por eles é desenvolvido, uma vez que não se trata somente do atendimento das questões espirituais, mas também, muitas vezes de situações de necessidade social, que ficam ainda mais evidenciadas durante um período de emergência sanitária. E, por outro lado, mesmo que fosse apenas por questões espirituais, trata-se de um direito fundamental dos missionários exercê-lo e um direito fundamental dos índios, recebê-lo.

Destaca-se que a dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, da CRFB/88) e a liberdade religiosa (art. 5º, incisos VI, da CRFB/88) compõem verdadeiro *cluster* de direitos, e são partes indissolúveis dos fundamentos da República Federativa do Brasil.

Cabe destacar ainda, que tais liberdades também são asseguradas em diversos Tratados Internacionais dos quais o Brasil é signatário, como por exemplo a Declaração Universal de Direitos Humanos (art. 18) e o Pacto de São José da Costa Rica (art. 12), sendo a referida portaria verdadeira violação ao Estado Democrático de Direito.

Outro ponto de destaque são os artigos 3º e 4º do referido ato administrativo, reavalia autorizações de ingresso à Terra indígena Yanomami já emitidas e suspende novas autorizações, o que claramente fere a *autonomia* da tribo e a capacidade de autodeterminação dos povos indígenas, sendo certo que estes são



amplamente asseguradas no ordenamento vigente.

É notável que exista um viés direcionado a inviabilizar o trabalho missionário junto aos povos originários, sem que haja uma base fática ou jurídica que sustente tal abordagem. As restrições impostas no que tange a vestimentas e atividades proselitistas são desproporcionais e inadequadas ao contexto atual, particularmente pela ausência de evidências objetivas que justifiquem a necessidade de tais medidas.

Além disso, é imperativo considerar as implicações da portaria que declarou a Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), decorrente da desassistência à população Yanomami. Esta portaria limitou significativamente a prestação de assistência religiosa, o que configura uma contradição flagrante, visto que não existem fundamentos claros para as restrições impostas à atuação dos missionários. Tal contexto sugere uma revisão crítica das políticas implementadas, visando garantir o respeito à liberdade religiosa e a efetiva assistência aos povos indígenas.

Ressalte-se que, de acordo com os dados apresentados pelo Ministério da Saúde no Relatório situacional DSEI Yanomami, sendo estes preliminares e investigados criteriosamente pela Secretaria de Saúde Indígena (SESAI), houve um aumento de 6% nos óbitos no que se ao ano de 2023 – 363 casos<sup>6</sup> não havendo assim, qualquer alteração substancial na situação da saúde dos indígenas com a implementação de tais medidas, ao contrário, motivo pelo qual se pode estar diante de um desvio de finalidade do ato administrativo, o que faz com que a Portaria Conjunta seja passível de impugnação.

Por fim, importante destacar que a autonomia da Tribo e a autodeterminação dos povos indígenas são claramente asseguradas no ordenamento vigente, tanto pela Constituição brasileira, quanto pela Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais e pela Declaração das Nações Unidas sobre Direitos dos Povos Indígenas, o que demonstra, uma vez mais, a inconstitucionalidade da indigitada portaria.

---

<sup>6</sup> Relatório situacional do DSEI Yanomami. Informe - A saúde Indígena. Disponível em: <<https://www.gov.br/saude/pt-br/aceso-a-informacao/gestao-do-sus/articulacao-interfederativa/cit/pautas-de-reunioes-e-resumos/2024/fevereiro/informe-a-saude-indigena-relatorio-situacional-dsei-yanomami/@@download/file>>. Acesso em 25 jun. 2024.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Portaria Conjunta trouxe uma nova abordagem sobre o acesso ao Território indígena Yanomami, todavia violando a Constituição brasileira por desvio de finalidade do ato administrativo por restringir de forma indevida o exercício da liberdade religiosa, tanto dos missionários quanto dos próprios indígenas.

A análise das restrições impostas pela Portaria Conjunta deve considerar seu impacto na liberdade religiosa dos indígenas, elemento fundamental de sua autonomia. Embora certas medidas, como exigir comprovantes de vacinação, possam ser razoáveis em uma emergência de saúde pública, outras que proíbem o proselitismo religioso e o uso de vestimentas religiosas são desproporcionais e violam a liberdade de consciência e crença.

Não é possível que sejam estabelecidas restrições à atuação dos missionários, nos termos previstos na Portaria Conjunta, justamente pelo fato de que são questões que impedem o exercício da liberdade religiosa de forma plena, o que acarreta prejuízo aos próprios indígenas, uma vez que estes, além das questões espirituais, também são muitas assistidos em questões materiais.

Uma vez que o proselitismo integra o núcleo essencial da liberdade religiosa, as restrições totais impostas pela Portaria aos missionários religiosos são inconstitucionais. A garantia da atuação dos missionários junto às aldeias indígenas é imprescindível e deve ser preservada, uma vez que isso não apenas salvaguarda a liberdade religiosa, mas também assegura, em muitos casos, o atendimento adequado às necessidades básicas vivenciadas pelos povos originários.

Por outro lado, as restrições estabelecidas pela Portaria Conjunta representam uma clara violação da liberdade religiosa aos povos indígenas e sua autodeterminação. Assim, a inconstitucionalidade é pelos dois lados: pelos missionários e pelos povos indígenas.

Além disso, as medidas trazidas pela referida portaria são incompatíveis com os princípios constitucionais e os tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário. A suspensão do acesso dos missionários às aldeias indígenas e a proibição do proselitismo religioso são injustificadas e prejudiciais, especialmente diante da ausência de evidências que justifiquem tais restrições em uma



emergência de saúde pública.

Para resolver a questão levantada, considerando o quadro emergencial, melhor seria promover um diálogo aberto entre as partes envolvidas – entidades missionárias e lideranças indígenas, revisar a Portaria Conjunta revogando os trechos que importem em restrição à liberdade religiosa e ao proselitismo, realizar programas de capacitação e sensibilização para ministros de confissão religiosa que atuam junto aos povos indígenas, estabelecer mecanismos eficazes de monitoramento e fiscalização, e investir em programas de educação e conscientização nas comunidades indígenas sobre seus direitos.

Essas ações sim, visam garantir o respeito aos direitos dos povos indígenas e dos missionários religiosos, incluindo a liberdade religiosa, e promovem uma abordagem colaborativa e inclusiva para a resolução dos conflitos.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Ordinário em Habeas Corpus 134.682**. Relator: Min. Edson Fachin. 1ª Turma, 29 nov. 2016. ps. 31-35. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, v. 191, ps. 31-35, 29 ago. 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13465125>. Acesso em: 02 mar. 2024.

BRASIL. **Ministério da Justiça e Segurança Pública/Fundação Nacional Dos Povos Indígenas**. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Edição 23, Seção 1, P. 48, 01/02/2023. Portaria Conjunta - FUNAI/SESAI nº 1, de 30 de janeiro de 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Informe - A saúde Indígena - Relatório situacional DSEI Yanomami**. Brasília, 2024. Disponível em <https://www.gov.br/saude/pt-br/aceso-a-informacao/gestao-do-sus/articulacao-interfederativa/cit/pautas-de-reunioes-e-resumos/2024/fevereiro/informe-a-saude-indigena-relatorio-situacional-dsei-yanomami/view>. Acesso em: 25 de junho de 2024.

CANOTILHO, JJ. Moreira, Vital Gomes. **Constituição da República Portuguesa Anotada**. Vol. 1. 1ª ed. Brasileira. São Paulo. 2007.



CHIPLE, E. G.; DOS PRAZERES, P. J. A. O caso “A última tentação de Cristo” (Olmedo Bustos e Outros) vs. Chile: Uma análise sobre os direitos humanos e democracia. **Revista Paradigma**, [S. l.], v. 28, n. 2, p. 224–239, 2019. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/1751>. Acesso em: 29 mai. 2024.

MACHADO, Jónatas Eduardo Mendes. **Liberdade religiosa numa comunidade constitucional inclusiva**: dos direitos da verdade aos direitos dos cidadãos. Coimbra: Coimbra Editora, 1996.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração sobre Direitos dos Povos Indígenas**. 2007. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao\\_das\\_Nacoes\\_Unidas\\_sobre\\_os\\_Direitos\\_dos\\_Povos\\_Indigenas.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_das_Nacoes_Unidas_sobre_os_Direitos_dos_Povos_Indigenas.pdf) Acesso em: 25 de novembro de 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 25 de novembro de 2023.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais**. 1989. Disponível em: [http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Convencao\\_169\\_OIT.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Convencao_169_OIT.pdf) Acesso em: 25 de novembro de 2023.

TENÓRIO, Ricardo Jorge Medeiros. **Liberdade religiosa e discurso de ódio**. 1ª ed. São Paulo: Almedina, 2023.

VIEIRA, Thiago Rafael. **A Previsão Constitucional do Direito Religioso no Brasil e sua Autonomia Constitucional**. Disponível em Dignitas – Revista Internacional do Instituto Brasileiro de Direito e Religião - [www.ibdr.org.br/dignitas](http://www.ibdr.org.br/dignitas) v. I, n.1, 1-220 2020, p. 11- 23. Acesso em: 09 de março de 2024.

VIEIRA, Thiago Rafael. **Liberdade Religiosa**: fundamentos teóricos para proteção e exercício da crença. São Paulo: Almedina, 2023.

VIEIRA, Thiago Rafael; REGINA, Jean Marques. **A laicidade colaborativa brasileira**: da aurora da civilização à Constituição brasileira de 1988. 1ª ed. São Paulo: Vida Nova, 2021.

VIEIRA, Thiago Rafael; REGINA, Jean Marques. **Direito Religioso**: questões práticas e teóricas. 4ª ed. São Paulo: Vida Nova, 2023.



Revista Interdisciplinar  
**Escola Judicial de Roraima**

Edição 2025.1

**A INCOMPETÊNCIA DO JUIZADO ESPECIAL DA FAZENDA  
PÚBLICA PARA AS AÇÕES DE TUST E TUSD**

***THE INCOMPETENCE OF THE SPECIAL PUBLIC TAX COURT FOR TUST  
AND TUSD ACTIONS***

Maria Célia Lima Lúcio



**A INCOMPETÊNCIA DO JUIZADO ESPECIAL DA FAZENDA  
PÚBLICA PARA AS AÇÕES DE TUST E TUSD**  
*THE INCOMPETENCE OF THE SPECIAL PUBLIC TAX COURT FOR TUST AND TUSD  
ACTIONS*

Maria Célia Lima Lúcio<sup>1</sup>

**RESUMO**

O presente trabalho objetiva debater a perspectiva de direito coletivo envolvida nos processos em que se litiga a inserção ou não da Tarifa de Uso do Sistema de Distribuição (TUSD) e da Tarifa de Uso do Sistema de Transmissão (TUST), na base de cálculo do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e a influência disso na competência do Juizado Especial da Fazenda Pública para processar e julgar essas ações. Para tanto, metodologicamente se realizou pesquisa de doutrina e jurisprudência que foram objeto de análise interpretativa. Assim, o texto percorre as disposições da Lei nº 12.153/2009, relacionada à competência do JEFP, a seleção de julgados do Superior Tribunal de Justiça, bem como os demais fundamentos jurídicos que irradiam efeitos na discussão, chegando-se à conclusão de que as ações cujo objeto seja a inclusão ou não dessas tarifas na base do ICMS não são da competência do Juizado Fazendário.

**Palavras-chave:** Incompetência. Juizado Especial da Fazenda Pública. Direito coletivo. TUST. TUSD.

**ABSTRACT:** The present work aims to debate the perspective of collective law involved in the processes in which the inclusion or not of the Distribution System Usage Tariff (TUSD) and the Transmission System Usage Tariff (TUST) is disputed, in the calculation basis of the Tax on the Circulation of Goods and Services (ICMS) and the influence of this on the competence of the Special Public Treasury Court to process and judge these actions. To this end, methodologically, research into doctrine and jurisprudence was carried out, which were the subject of interpretative analysis. Thus, the text covers the provisions of Law No. 12,153/2009, related to the competence of the JEFP, the selection of judgments of the Superior Court of Justice, as well as other legal foundations that have effects on the discussion, reaching the

---

<sup>1</sup> Mestra pelo programa do Mestrado Profissional em Direito e Gestão de Conflitos da Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Pós-graduada em Direito Processual Civil pela Faculdade Cândido Mendes (UCAM). MBA em Gestão Judiciária, pela Fundação Getúlio Vargas. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Juíza de Direito do Tribunal de Justiça do Piauí, desde 1987, titular do Juizado Especial da Fazenda Pública, da Comarca de Teresina-PI. E-mail: limac58@outlook.com .



conclusion that the Actions whose object is the inclusion or not of these tariffs in the ICMS base are not within the jurisdiction of the Finance Court.

**Keywords:** Incompetence. Special Public Treasury Court. Collective law. TUST. TUSD.

## INTRODUÇÃO

Sabe-se que o Juizado Especial da Fazenda Pública (JEFP) foi criado nacionalmente pela Lei nº 12.153/2009, com a função de processar e julgar as ações e execuções de sua competência cujo valor seja de até 60 (sessenta) salários-mínimos, observadas as restrições legais.

O legislador federal fez, contudo, a separação de ações cuja competência do Juizado Fazendário se afastasse, trazendo no texto da lei que as ações de mandado de segurança, de desapropriação, de divisão e demarcação, populares, por improbidade administrativa, execuções fiscais e as demandas sobre direitos ou interesses difusos e coletivos, as causas sobre bens imóveis dos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, autarquias e fundações públicas a eles vinculadas, bem como aquelas que tenham como objeto a impugnação da pena de demissão imposta a servidores públicos civis ou sanções disciplinares aplicadas a militares, fazendo a previsão no art. 2º, §1º, da mencionada lei.

Fazendo-se o recorte apenas das ações que envolvem direitos ou interesses difusos e coletivos, já tidas como causas de incompetência do JEFP, e analisando os processos distribuídos que versam sobre a inclusão ou não das tarifas de energia elétrica, a saber, a Tarifa de Uso do Sistema de Distribuição (TUSD) e a Tarifa de Uso do Sistema de Transmissão (TUST), na base de cálculo do Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS), as nuances envolvendo esses processos afeta diretamente a exclusão de competência feita pelo legislador federal, emergindo, assim, a justificativa para o presente debate.

Metodologicamente, a pesquisa aborda disposições da Lei nº 12.153/2009, relacionada à competência do JEFP, a seleção de julgados do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e demais tribunais pátrios, atinentes às mencionadas tarifas de energia elétrica, bem como os demais fundamentos jurídicos que irradiam efeitos na



discussão, a exemplo dos enunciados do Fórum Nacional de Juizados Especiais, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

## DESENVOLVIMENTO

A crise de direito material, em vários processos espalhados pelo judiciário nacional, trata de questão relacionada ao fato de serem, ou não, exigíveis a Tarifa de Uso do Sistema de Distribuição de energia elétrica (TUSD) e a Tarifa de Uso do Sistema de Transmissão (TUST) na base de cálculo do Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS).

De acordo com a Constituição Federal tem-se a seguinte disposição sobre o Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS):

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:  
(...) II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;  
(...) § 3º À exceção dos impostos de que tratam o inciso II do caput deste artigo e o art. 153, I e II, nenhum outro imposto poderá incidir sobre operações relativas a energia elétrica, serviços de telecomunicações, derivados de petróleo, combustíveis e minerais do País. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001).

Veja-se que, jurisprudencialmente, a controvérsia aqui travada tem expoente no Superior Tribunal de Justiça (STJ), cujas posições da Primeira e Segunda Turmas são divergentes.

Consoante se vê no julgamento do Recurso Especial Nº 1.649.658 – MT, da Relatoria do Min. Herman Benjamin, a Segunda Turma possui entendimento no sentido de ser inexigível a TUSD na base de cálculo do ICMS, através da explicação que segue:

(...) O STJ possui entendimento consolidado de que a Tarifa de Utilização do Sistema de Distribuição – TUSD não integra a base de cálculo do ICMS sobre o consumo de energia elétrica, uma vez que o fato gerador ocorre apenas no momento em que a energia sai do estabelecimento fornecedor e é efetivamente consumida. Assim, tarifa cobrada na fase anterior do sistema de distribuição não compõe o valor da operação de saída da mercadoria entregue ao consumidor.

(...) Não se desconhece respeitável orientação em sentido contrário, recentemente adotada pela Primeira Turma, por apertada maioria, vencidos os Ministros Napoleão Nunes Maia Filho e Regina Helena Costa (REsp 1.163.020/RS, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 27/03/2017).



Sucedem que, uma vez preservado o arcabouço normativo sobre o qual se consolidou a jurisprudência do STJ e ausente significativa mudança no contexto fático que deu origem aos precedentes, não parece recomendável essa guinada, em atenção aos princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da isonomia (art. 927, § 4º, do CPC/2015).

(Trecho extraído do voto. REsp Nº 1.649.658 – MT, Relator: Min. Herman Benjamin. Segunda Turma).

Em sentido contrário, a Primeira Turma da Corte Superior (REsp. Nº 1.163.020 – RS, Relator: Min. Gurgel de Faria) lança no cenário jurídico diapasão cuja compreensão se dá em entender que o ICMS incide em todas as fases do fornecimento de energia elétrica e raciocínio segundo o qual, ao se separarem as categorias de consumidores cativos e a de consumidores livres, ocasionaria infringência ao princípio constitucional da isonomia, conforme trecho extraído da fundamentação do julgado:

(...) Não desconheço o entendimento da doutrina e da jurisprudência do STJ pela inexigibilidade do ICMS sobre a TUST e a TUSD, ao fundamento de que essas tarifas remuneram o exercício de uma atividade meio de "transporte de energia elétrica" que foge ao espectro de incidência do tributo.

(...) Ocorre que, depois de refletir mais detidamente, constatei que a controvérsia também pode ser analisada por outro enfoque, o qual leva a conclusão diversa daquela até o momento alcançada.

O fato gerador do ICMS em questão diz respeito à circulação jurídica da energia elétrica fornecida ao consumidor "livre".

(...) Essa realidade física revela, então, que a geração, a transmissão e a distribuição formam o conjunto dos elementos essenciais que compõem o aspecto material do fato gerador, integrando o preço total da operação mercantil, não podendo qualquer um deles ser decotado da sua base de cálculo.

(...) Ponderados esses elementos, tenho que o ICMS incide sobre todo o processo de fornecimento de energia elétrica, tendo em vista a indissociabilidade das suas fases de geração, transmissão e distribuição, sendo que o custo inerente a cada uma dessas etapas – entre elas a referente à Taxa de Uso do Sistema de Distribuição (TSUD) – compõe o preço final da operação e, conseqüentemente, a base de cálculo do imposto, nos termos do art. 13, I, da Lei Complementar n. 87/1996.

Por outro lado, a exclusão dessa tarifa da base de cálculo do tributo, além de implicar flagrante violação ao princípio da igualdade, prejudica a concorrência, o que é expressamente vedado pelo art. 173, § 4º, da Carta Política.

(Trecho extraído do voto. REsp. Nº 1.163.020 – RS, Relator: Min. Gurgel de Faria. Primeira Turma).



Note-se que, num primeiro momento, todos os consumidores de energia elétrica estariam envolvidos numa relação jurídica com o ente tributante do ICMS, pois incidentes as tarifas nos talonários. A divergência no STJ propiciou interpretação que, noutra momento, aponta a existência de nichos de consumidores que podem ou não serem beneficiados pela inexigibilidade das tarifas, entendendo-se que a realidade fática de uns (consumidores cativos), é diferente da de outros (consumidores livres) e, via de consequência, dar-se ou não a procedência dos pedidos vindicados para se ter a exigibilidade ou não das tarifas na base de cálculo do tributo.

Dito isso, necessário entender acerca dos direitos coletivos. Para tanto, a Lei Nº 8.078/90, que institui o Código de Defesa do Consumidor (CDC), estabelece, em seu art. 81, inc. II, abaixo esculpido, os direitos coletivos, caracterizando-os pelos seguintes elementos:

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

[*Omissis*] II - **interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; (negrito).**

A doutrina, em seu expediente, leciona o seguinte ensinamento, a fim de explicar a dimensão de um direito coletivo:

(...) Em matéria de direito coletivo são duas as relações jurídicas-base que vão ligar sujeito ativo e sujeito passivo:

(...) b) aquela em que os titulares (sujeito ativo) estão ligados com o sujeito passivo por uma relação jurídica. Por exemplo, os alunos de uma mesma escola, os clientes de um mesmo banco, **os usuários de um mesmo serviço público essencial como o fornecimento de água, energia elétrica, gás etc.** (destaquei)

(...) Como se viu, o objeto do direito coletivo é indivisível. O que vai acontecer é que o efeito da violação a um direito coletivo gera também um direito individual ou individual homogêneo. Assim, por exemplo, o mau tratamento da água fornecida aos usuários é típico caso de direito coletivo com objeto indivisível, mas simultaneamente seu fornecimento e consumo pode gerar dano à saúde de um consumidor individualmente considerado (NUNES, 2015, p. 901).



Nas demandas em que se questiona a in(exigibilidade), observa-se que a pretensão tem como causa de pedir a impossibilidade de exigência das tarifas referentes à distribuição e transmissão, de energia elétrica na base de cálculo do ICMS, vez que este só possui como fato gerador a circulação da mercadoria (energia elétrica) da concessionária para o efetivo consumo do usuário (consumidor), numa relação tributária que os interliga.

Depreende-se então, do cotejo da jurisprudência acima mencionada com a dicção do dispositivo consumerista, que o direito pleiteado tem natureza transindividual, originado em decorrência de um serviço de fornecimento de energia elétrica, que atinge um número indeterminado de pessoas, mas determinados, pois são todos os consumidores do serviço de energia, sejam eles consumidores cativos e/ou livres, cuja utilização se faz incidir, ou não, no fato gerador do ICMS, conforme as linhas gerais dissertadas a seguir:

A natureza indivisível também é elemento do direito coletivo, exatamente da mesma forma como ocorre no direito difuso. Nesse aspecto, as duas espécies de direito transindividual são idênticas, comungando a característica de serem direitos que não podem ser divididos e usufruídos particularmente pelos sujeitos que compõem a coletividade ou comunidade. Como ocorre no direito difuso, também no direito coletivo todos os indivíduos que compõem a titularidade do direito – grupo, classe ou categoria de pessoas – suportam uniformemente todos os efeitos que atinjam o direito material.

No terceiro elemento do direito coletivo, o art. 81, parágrafo único, II, do CDC foi extremamente feliz em apontar como titular do direito um grupo, classe ou categoria de pessoas, deixando claro que não são os sujeitos individualmente considerados os titulares do direito, mas sim o grupo, classe ou categoria da qual façam parte. Essa limitação do direito coletivo a sujeitos que componham uma determinada comunidade leva a doutrina a corretamente afirmar que esses sujeitos são indeterminados, mas determináveis (NEVES, 2012, p. 118).

Ora, estando-se diante de um direito coletivo, não poderia o Juizado da Fazenda ser competente para apreciação da matéria, isso por que a Lei nº 12.153/2009, em seu art. 2º, inc. I, exclui expressamente da competência do referido órgão as demandas sobre estes direitos, na exata redação do dispositivo abaixo transcrito:

Art. 2º [Omissis]

(...) § 1º Não se incluem na competência do Juizado Especial da Fazenda Pública:



I – as ações de mandado de segurança, de desapropriação, de divisão e demarcação, populares, por improbidade administrativa, execuções fiscais e **as demandas sobre direitos ou interesses difusos e coletivos**;

Desta forma, cabe a menção do fundamento jurídico a seguir, para a observância do que determina o Enunciado Cível 139 do FONAJE, alterado no XXXVI Encontro - Belém, nos seguintes termos:

**A exclusão da competência do Sistema dos Juizados Especiais quanto às demandas sobre direitos ou interesses difusos ou coletivos, dentre eles os individuais homogêneos, aplica-se tanto para as demandas individuais de natureza multitudinária quanto para as ações coletivas. Se, no exercício de suas funções, os juízes e tribunais tiverem conhecimento de fatos que possam ensejar a propositura da ação civil coletiva, remeterão peças ao MP e Defensoria Pública para as providências cabíveis.**

Nesta senda, verifica-se parte da jurisprudência do país entendendo pela incompetência do JEFJ por considerar que o objeto aqui tratado se caracteriza como direito coletivo:

CONFLITO DE COMPETÊNCIA NEGATIVO. AÇÃO DECLARATÓRIA C/C REPETIÇÃO DE INDÉBITO. ENERGIA ELÉTRICA. ICMS. NATUREZA DO DIREITO TUTELADO. COMPETÊNCIA DA VARA DA FAZENDA PÚBLICA ESTADUAL.

**1. Nas causas em que a parte autora busca o reconhecimento da inexistência da relação jurídico-tributária com o Estado de Goiás, com vistas a excluir da base de cálculo do ICMS incidente sobre a energia elétrica consumida os valores referentes aos custos com a respectiva transmissão e distribuição (TUST e TUSD), deve ser reconhecida a natureza metaindividual do interesse discutido, na forma do que prescreve o artigo 2º, § 1º, inciso I, parte final, da Lei n. 12.153/09, o que, por consequência, afasta a competência absoluta dos Juizados Especiais da Fazenda Pública, a despeito do pequeno valor atribuído à causa. CONFLITO CONHECIDO E JULGADO PROCEDENTE. DECLARADA COMPETÊNCIA DO JUÍZO SUSCITADO. (TJ-GO. Conflito de competência Nº 5513452-40.2022.8.09.0000. Comarca de Goiânia. 2ª Seção Cível. Relator: Desembargador Diác. Delintro Belo de Almeida Filho. Publicado em 04/02/2023).**

Portanto, entende-se que a declaração de incompetência do Juizado Fazendário por força da perspectiva de direito coletivo é medida que se impõe, por ser inadmissível o procedimento pelo rito dos juizados especiais, o que se faz inserir na hipótese de extinção do processo, sem resolução do mérito, prevista no art. 51, inc. I, da Lei nº 9.099/1995, com a permissão dada pelo art. 27, da Lei nº 12.153/2009.



Contudo, existem julgados que compreendem as ações de TUSD/TUST na perspectiva de direito individual homogêneo e, a partir dela, serem consideradas ações da competência do Juizado da Fazenda. É o que se demonstra nos casos abaixo declinados:

**CONFLITO DE COMPETÊNCIA. INCIDENTE INSTAURADO ENTRE A VARA DA FAZENDA PÚBLICA DA CAPITAL E O JUIZADO FAZENDÁRIO DA MESMA COMARCA. AÇÃO DECLARATÓRIA AJUIZADA POR CONSUMIDOR EM FACE DO ESTADO DE SANTA CATARINA OBJETIVANDO A ABSTENÇÃO DA INCIDÊNCIA DE ICMS SOBRE TUSD, TUST E ENCARGOS SETORIAIS DE SUA CONTA DE ENERGIA ELÉTRICA. DECLINAÇÃO DA COMPETÊNCIA SOB O ARGUMENTO DA POSTULAÇÃO ENVOLVER DIREITO OU INTERESSE COLETIVO. TESE RECHAÇADA. DEMANDA PROPOSTA INDIVIDUALMENTE, VISANDO APENAS A SUSPENSÃO DE COBRANÇA RELATIVA À DETERMINADA UNIDADE CONSUMIDORA. CONFLITO PROCEDENTE.**

(TJSC. Conflito de competência n. 1001351-89.2016.8.24.0000, da Capital, rel. Ronei Danielli, Terceira Câmara de Direito Público, j. 30-08-2016). (negrito).

**JUIZADO FAZENDÁRIO. INCIDÊNCIA DE TARIFAS DE DISTRIBUIÇÃO E TRANSMISSÃO SOBRE A BASE DE CÁLCULO DO ICMS NA FATURA DE ENERGIA ELÉTRICA. PRELIMINARES. INCOMPETÊNCIA DOS JUIZADOS ESPECIAIS. MATÉRIA RELATIVA A INTERESSE INDIVIDUAL, RELAÇÃO DE CONTRIBUINTE COM O FISCO. AUSÊNCIA DE INTERESSE COLETIVO NESSE FEITO. A SITUAÇÃO DE SIMILARIDADE DE GRANDE NÚMERO DE PESSOAS NA MESMA SITUAÇÃO NÃO TRANSFORMA A SITUAÇÃO POSTA NESSES AUTOS EM DIREITO COLETIVO OU DIFUSO. COMPETÊNCIA DO MICROSSISTEMA. SENTENÇA EXTRA PETITA, QUE JULGOU ALÉM DO QUE FOI REQUERIDO PELO AUTOR. PRINCÍPIO DA ADSTRIÇÃO. RECONHECIMENTO DA NULIDADE PARCIAL. MÉRITO. FATO GERADOR DO IMPOSTO QUE É O VALOR DA OPERAÇÃO, ENGLOBANDO TODAS AS ETAPAS TÉCNICAS, QUE DIZEM RESPEITO À GERAÇÃO, DISTRIBUIÇÃO E TRANSMISSÃO. IMPOSSIBILIDADE DE INDIVIDUALIZAÇÃO DAS ETAPAS PARA FINS TRIBUTÁRIOS. PREÇOS QUE SÃO COBRADOS PELA UTILIZAÇÃO DAS REDES DE TRANSMISSÃO FIXADOS PELA ANEEL, COM REPASSE POSTERIOR AO CONSUMIDOR. PREÇO FINAL QUE REMUNERA NÃO APENAS A ENERGIA ELÉTRICA QUE É COLOCADA À DISPOSIÇÃO DO USUÁRIO, MAS VALORA TODOS OS CUSTOS QUE COMPREENDEM AS OPERAÇÕES DE GERAÇÃO, TRANSMISSÃO E DISTRIBUIÇÃO, PORQUE SEM A GERAÇÃO DA ENERGIA ELÉTRICA NÃO PODE HAVER SUA TRANSMISSÃO E DISTRIBUIÇÃO E SEM ESTAS, A ENERGIA ELÉTRICA NÃO CHEGA AO CONSUMIDOR FINAL. PRECEDENTES DOS TRIBUNAIS PÁTRIOS NO MESMO SENTIDO. PROVIMENTO DO RECURSO PARA JULGAR IMPROCEDENTE O PLEITO AUTURAL. SEM HONORÁRIOS. (TJ-AC. Relator (a): Juíza de Direito Zenice Mota Cardozo; Comarca: Rio Branco - Juizados Especiais; Processo Nº 0602034-83.2017.8.01.0070; Órgão julgador: 2ª Turma Recursal; Data do julgamento: 14/12/2017; Data de registro: 19/12/2017). (negrito).**



E para essa corrente, válido lembrar que o STJ definiu através da Tese B o seguinte entendimento:

(...) Tese B) São absolutas as competências: (...) iii) do Juizado Especial da Fazenda Pública, nos foros em que tenha sido instalado, para as causas da sua alçada e matéria (art. 2º, § 4º, da Lei n. 12.153/2009); iv) nas hipóteses do item (iii), faculta-se ao autor optar livremente pelo manejo de seu pleito contra o estado no foro de seu domicílio, no do fato ou ato ensejador da demanda, no de situação da coisa litigiosa ou, ainda, na capital do estado, observada a competência absoluta do juizado, se existente no local de opção (art. 52, parágrafo único, do CPC/2015, c/c o art. 2º, § 4º, da Lei n. 12.153/2009). (STJ. Tema IAC 10).

Assim, o primeiro delimitador da competência do JEFP é o valor da causa, compreendido como o critério processual de maior relevância pela Corte Superior.

Para delimitá-lo, a Lei nº 12.153/2009 autoriza a realização de exame técnico necessário à conciliação ou ao julgamento da causa, conforme art. 10. Então, para se saber se a causa está ou não em obediência ao teto de 60 (sessenta) salários mínimos, seria necessária a realização ou de exame técnico, nos ditos da lei do JEFP, ou de perícia contábil, nos moldes do CPC.

Dessa forma, partindo da corrente que entende ser direito individual homogêneo, nas ações de TUST/TUSD, para que se pudesse mensurar o valor da causa seria necessária a realização de exame técnico, de acordo com a discussão apresentada nas próximas linhas.

A disposição do art. 13, §1º, inc. I, da Lei Complementar Nº 87/96, cujo teor dispõe que integra a base de cálculo do ICMS o montante do próprio imposto, fenômeno que a doutrina tributarista chamou de imposto com cálculo por dentro (ideia segundo a qual na base de cálculo do imposto já está incluído o próprio imposto). Veja-se o que aponta a literalidade da lei:

Art. 13. A base de cálculo do imposto é:

§ 1º Integra a base de cálculo do imposto, inclusive nas hipóteses dos incisos V, IX e X do caput deste artigo: (Redação dada pela Lei Complementar nº 190, de 2022) (Produção de efeitos)

I - o montante do próprio imposto, constituindo o respectivo destaque mera indicação para fins de controle.



Em determinados casos, ao veicular pedido inicial de obrigação de pagar que importe em apuração do valor recolhido a título de tarifas, no decurso de tempo de direito, é necessária a averiguação efetiva dos talonários de todo o período para cálculo dos valores e alíquota do imposto incidente, bem como a aplicação de correção monetária e juros de mora, tudo na proporção mês a mês, o que denota a imprescindível realização de exame técnico para o fim do art. 38, parágrafo único, da Lei Nº 9.099/95, que exige a prolação de sentença líquida no microssistema dos juizados especiais, haja vista a ausência de fase de liquidação, própria do rito comum. Veja-se a redação do art. 38, parágrafo único, da Lei Nº 9.099/95: “Não se admitirá sentença condenatória por quantia ilíquida, ainda que genérico o pedido”.

Há entendimentos sobre as ações de TUSD/TUST serem da competência de juizado especial da fazenda pública e que ratificam a desnecessidade de perícia, conforme se verifica no exemplo a seguir:

CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA – JUÍZO SUSCITANTE: JUÍZO DE DIREITO DO JUIZADO ESPECIAL DA FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DE ARACAJU – JUÍZO SUSCITADO: JUÍZO DE DIREITO DA 3ª VARA CÍVEL DA COMARCA DE ARACAJU – AÇÃO DECLARATÓRIA DE INEXISTÊNCIA DE RELAÇÃO JURÍDICA TRIBUTÁRIA C/C REPETIÇÃO DE INDÉBITO – PLEITO DE DECLARAÇÃO DA ILEGALIDADE DA INCIDÊNCIA DAS TARIFAS DE TRANSMISSÃO (TUST) E DE DISTRIBUIÇÃO (TUSD) DE ENERGIA ELÉTRICA E ENCARGOS SETORIAIS SOBRE A BASE DE CÁLCULO DO ICMS DAS FATURAS DE ENERGIA ELÉTRICA – CAUSA QUE NÃO ULTRAPASSA O TETO DE COMPETÊNCIA DOS JUIZADOS ESPECIAIS FAZENDÁRIOS – OBSERVÂNCIA DO ART. 2º, DA LEI 12.153/2009 – MATÉRIA DE DIREITO – AUSÊNCIA DE COMPLEXIDADE – PRECEDENTE DESTA CORTE DE JUSTIÇA – CONHECIMENTO DO CONFLITO PARA DECLARAR COMPETENTE O JUÍZO DE DIREITO DO JUIZADO ESPECIAL DA FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DE ARACAJU (SUSCITANTE).

**1 – No caso em apreço, tanto pelo valor inferior a 60 (sessenta) salários mínimos, como pela desnecessidade de realização de perícia, nos termos em que deduzida a ação, não há suficiente complexidade da demanda apta a afastar a competência do Juizado Especial da Fazenda Pública de Aracaju (art. 98, inciso I da CR/88 c/c o art. 2º caput da Lei 12.153/2009);**

**2 – Ademais, tratando-se de demanda em defesa de um direito subjetivo individual, ajuizada por seu próprio detentor, não incide a regra de exclusão de competência do Juizado da Fazenda Pública, prevista no art. 2º, § 1º, inciso I, da Lei 12.153/2009, relativa a direitos difusos ou coletivos, consoante orientação jurisprudencial do STJ.**

**3 – Conflito conhecido para declarar competente o Juízo de Direito do Juizado Especial da Fazenda Pública da Comarca de Aracaju (Suscitante).**



(TJ-SE - CC: 0001855-17.2018.8.25.0000 , Relator: Ruy Pinheiro da Silva, Data de Julgamento: 12/12/2019, CÂMARAS CÍVEIS REUNIDAS).  
(negrito).

Do mesmo modo que há julgados que autorizam a realização de exame técnico em sede de Juizado da Fazenda, conforme o caso apresenta a seguir, sem necessariamente se realizar perícia judicial:

COMPETÊNCIA DO JUIZADO ESPECIAL DA FAZENDA PÚBLICA - causas com valor de até sessenta salários mínimos. Necessidade de exame técnico ou perícia informal não afasta competência do JEFAZ. Dever do executado de arcar com as despesas de perícia determinada de ofício em fase de cumprimento de sentença, RECURSO NÃO PROVIDO.

(TJSP; Agravo de Instrumento 0100047-48.2019.8.26.9012; Relator (a): Laís Helena de Carvalho Scamilla Jardim; Órgão Julgador: Turma Recursal da Fazenda Pública; Foro de Paraibuna - Juizado Especial Cível e Criminal; Data do Julgamento: 27/08/2019; Data de Registro: 27/08/2019).

Observe-se, ademais, que a aplicabilidade do CPC 2015 se dá de forma supletiva no microsistema dos Juizados Especiais, conforme dicção do art. 1.046, §2º, do CPC 2015, cuja referência aos procedimentos regulados por leis especiais continuam em vigor.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A prolação de sentenças terminativas, nos casos de vício insanável, como o de incompetência absoluta, atende aos princípios informadores dos juizados especiais (art. 2º, da Lei 9.099/95), e casa com a doutrina processualista contemporânea, não sendo razoável aguardar a realização de atos processuais como as audiências, possibilitando que o interessado ingresse novamente com a ação, agora sem os vícios existentes, no juízo competente.

Diante do exposto, conclui-se que, em razão de se caracterizar nessas ações a perspectiva de direito coletivo, o Juizado Fazendário é unidade judiciária incompetente para as demandas que versam sobre a inclusão ou não das tarifas de energia elétrica, a saber, a Tarifa de Uso do Sistema de Distribuição (TUSD) e a Tarifa de Uso do Sistema de Transmissão (TUST), na base de cálculo do Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS).



Com isso, pode-se pronunciar a extinção do processo, sem análise de mérito, com fulcro no art. 2º, inc. I, e art. 27, da Lei nº 12.153/2009, combinado com art. 51, inc. II, da Lei nº. 9.099/1995, bem como no art. 485, inc. IV, do CPC 2015, atendendo-se, inclusive ao postulado constitucional (art. 5º, inc. LXXVIII, da CF) e infraconstitucional (art. 6º, do CPC) da duração razoável do processo.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: ([https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)). Acesso em 26 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996**. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR). Disponível em: ([https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp87.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm)). Acesso em 26 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 8.078 de 11 de setembro de 1990**. Código de Defesa do Consumidor (CDC). Disponível em: ([https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm)). Acesso em 26 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: ([https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9099.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm)). Acesso em 26 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 12.153, de 22 de dezembro de 2009**. Dispõe sobre os Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios. Disponível em: ([https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12153.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12153.htm)). Acesso em 26 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: ([https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)). Acesso em 26 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Recurso Especial Nº 1.649.658 – MT**, Relator: Min. Herman Benjamin. Segunda Turma. Disponível em: ([https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201700139103&dt\\_publicacao=05/05/2017](https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201700139103&dt_publicacao=05/05/2017)). Acesso em 26 jun. 2024.



\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Recurso Especial nº 1.163.020 – RS** (2009/0205525-4), Relator: Min. Gurgel de Faria. Primeira Turma. Disponível em: ([https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200902055254&dt\\_publicacao=27/03/2017](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200902055254&dt_publicacao=27/03/2017)). Acesso em 26 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Tema IAC 10**. Órgão: Primeira Seção. Disponível em: ([https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas\\_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo\\_pesquisa=1&cod\\_tema\\_inicial=10&cod\\_tema\\_final=10](https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=1&cod_tema_inicial=10&cod_tema_final=10)). Acesso em 26 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. **Tribunal de Justiça do Estado do Piauí (TJ-PI)**. Sentença. Processo Nº 0800119-77.2019.8.18.0003. Juizado Especial da Fazenda Pública. Comarca de Teresina-PI. Sistema PJE TJPI 1º GRAU. Disponível em: (<https://pje.tjpi.jus.br/1g/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=d45862bf5a7bc8c896cfe2b1dad00dd44628d90d202db7c7#>). Acesso em 26 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. **Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJ-GO)**. Conflito de competência Nº 5513452-40.2022.8.09.0000. Comarca de Goiânia. 2ª Seção Cível. Relator: Desembargador Diác. Delintro Belo de Almeida Filho. Publicado em 04/02/2023. Disponível em: (<https://projudi.tjgo.jus.br/ConsultaJurisprudencia#>). Acesso em 26 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. **Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (TJ-SC)**. Conflito de competência n. 1001351-89.2016.8.24.0000, da Capital, rel. Ronei Danielli, Terceira Câmara de Direito Público, j. 30-08-2016). Disponível em: ([https://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=&only\\_ementa=&frase=&id=AABAg7AADAAGmnKAAT&categoria=acordao\\_5](https://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=&only_ementa=&frase=&id=AABAg7AADAAGmnKAAT&categoria=acordao_5)). Acesso em 26 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. **Tribunal de Justiça do Estado do Acre (TJ-AC)**. Relator (a): Juíza de Direito Zenice Mota Cardozo; Comarca: Rio Branco - Juizados Especiais; Processo Nº 0602034-83.2017.8.01.0070; Órgão julgador: 2ª Turma Recursal; Data do julgamento: 14/12/2017; Data de registro: 19/12/2017). Disponível em: ([https://esaj.tjac.jus.br/cjsg/getArquivo.do?conversationId=&cdAcordao=77941&cdForo=9000&uuidCaptcha=sajcaptcha\\_7ed39ff6168547ba81446ef48b65d591&g-recaptcha-response=03AFcWeA7a3lp7g10MVBcaCIHnhqZEzkOqIOMEnQPdbuPy9KonbALjyvVpqJy3MCSEeCAFKmpcjLLOtYYjtFk29yUXeqbcpc9g3tGFzFgRRzmBPvOHjO4vNhqgZlj4tW7p47W8ijfsfGRi1i7tLYD4Jvs7mnrPQaxsimQ17sa\\_ZlivjYhcl3CH9hrHwelk0lezKm6dQPw3i\\_DIOIzFelxyj9V1V9Kp65PmPcWRIZr1hT5Jft6PIHhQCRPi3wyCq6mlr6YFsA2rayVQtszzKDKHXHGgE-oXE7\\_C7iYoylLrLrNinkKbu55tbVCzj3tXUtmo\\_A3-5kvSsjkKQ6DTcwx1jDezQtKDsBfiEPSsscfmljNLIy\\_vS8ldATIW2czls2h80DZyjUq-PLDgetg-E6wakCKOMiyJTSR8gCn6IY0EWAfRjqqUn87fr0\\_MPtSO9m\\_giE9unq8M4KMSRNde7bDr-Bux74yxaZOKP2g5JGpu-HCy0\\_ljonnTT9VNg6VpWm5Yl9-YKcCz9FSIII\\_3Hs2Vzw0dYz6O4wa8vrnGzszD8CvRKSCsrdGt3IY17vOMs0sb8Me5pyKUz16iQgAvKTBaFzyOlyt-XIEvLS51NLynIX-5kh5BKCWX5U7C5AKJfOTxba0GFN-2MeTaSIGC](https://esaj.tjac.jus.br/cjsg/getArquivo.do?conversationId=&cdAcordao=77941&cdForo=9000&uuidCaptcha=sajcaptcha_7ed39ff6168547ba81446ef48b65d591&g-recaptcha-response=03AFcWeA7a3lp7g10MVBcaCIHnhqZEzkOqIOMEnQPdbuPy9KonbALjyvVpqJy3MCSEeCAFKmpcjLLOtYYjtFk29yUXeqbcpc9g3tGFzFgRRzmBPvOHjO4vNhqgZlj4tW7p47W8ijfsfGRi1i7tLYD4Jvs7mnrPQaxsimQ17sa_ZlivjYhcl3CH9hrHwelk0lezKm6dQPw3i_DIOIzFelxyj9V1V9Kp65PmPcWRIZr1hT5Jft6PIHhQCRPi3wyCq6mlr6YFsA2rayVQtszzKDKHXHGgE-oXE7_C7iYoylLrLrNinkKbu55tbVCzj3tXUtmo_A3-5kvSsjkKQ6DTcwx1jDezQtKDsBfiEPSsscfmljNLIy_vS8ldATIW2czls2h80DZyjUq-PLDgetg-E6wakCKOMiyJTSR8gCn6IY0EWAfRjqqUn87fr0_MPtSO9m_giE9unq8M4KMSRNde7bDr-Bux74yxaZOKP2g5JGpu-HCy0_ljonnTT9VNg6VpWm5Yl9-YKcCz9FSIII_3Hs2Vzw0dYz6O4wa8vrnGzszD8CvRKSCsrdGt3IY17vOMs0sb8Me5pyKUz16iQgAvKTBaFzyOlyt-XIEvLS51NLynIX-5kh5BKCWX5U7C5AKJfOTxba0GFN-2MeTaSIGC)



0oPAON8MmD294nkYxNeK3tS0ugmvuZlVlnOUZ\_3GwKVKkzd0aDGT71VpY8-I1NM24Gj5y mHlBRJh4Aw). Acesso em 26 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. **Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe (TJ-SE)**. Jusbrasil. Conflito de competência nº 0001855-17.2018.8.25.0000. Relator: Ruy Pinheiro da Silva. Data de Julgamento: 12/12/2019, Câmaras Cíveis Reunidas. Disponível em: (<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-se/795011437>). Acesso em 26 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. **Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJ-SP)**; Agravo de Instrumento 0100047-48.2019.8.26.9012; Relator (a): Laís Helena de Carvalho Scamilla Jardim; Órgão Julgador: Turma Recursal da Fazenda Pública; Foro de Paraibuna - Juizado Especial Cível e Criminal; Data do Julgamento: 27/08/2019; Data de Registro: 27/08/2019. Disponível em: (<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/resultadoCompleta.do>). Acesso em 26 jun. 2024.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de processo coletivo**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012.

NUNES, Rizzatto. **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.



Revista Interdisciplinar  
**Escola Judicial de Roraima**

Edição 2025.1

**A DESCENTRALIZAÇÃO INSTITUCIONAL DO DIREITO  
INTERNACIONAL PÚBLICO E SEUS EFEITOS NO MODELO  
DE PRODUÇÃO TRADICIONAL DO DIREITO  
INTERNACIONAL**

***INSTITUTIONAL DESCENTRALIZATION OF PUBLIC INTERNATIONAL LAW  
AND ITS EFFECTS ON THE TRADITIONAL PRODUCTION MODEL OF  
INTERNATIONAL LAW***

Amina Welten Guerra



## A DESCENTRALIZAÇÃO INSTITUCIONAL DO DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO E SEUS EFEITOS NO MODELO DE PRODUÇÃO TRADICIONAL DO DIREITO INTERNACIONAL

**INSTITUTIONAL DESCENTRALIZATION OF PUBLIC INTERNATIONAL LAW AND  
ITS EFFECTS ON THE TRADITIONAL PRODUCTION MODEL OF INTERNATIONAL LAW**

Amina Welten Guerra<sup>1</sup>

### RESUMO

O presente artigo busca discorrer a respeito da descentralização institucional do direito internacional público a fim de demonstrar os impactos em sua produção normativa tradicional. A afirmação das Organizações Internacionais como sujeitos desta ordem internacional bem como a contínua e cada vez mais abrangente participação das Organizações Não Governamentais em fóruns internacionais tem exigido um redimensionamento do entendimento clássico das fontes do direito internacional. Nosso objetivo geral é o de demonstrar a importância da inserção da *soft law* neste estudo como sendo um dos recursos mais sofisticados hoje do modelo de produção normativa internacional capaz de acomodar diferentes interesses e valores da sociedade internacional. A metodologia empregada é a jurídico-normativa com caráter propositivo. Utilizam-se dados secundários fruto da doutrina e da jurisprudência.

**Palavras-chave:** Direito Internacional – Organizações Internacionais – *Soft law*.

### ABSTRACT

This article aims at discussing the institutional decentralization of public international law to demonstrate the impacts on its traditional normative production. The consolidation of International Organizations as subjects of this international order as well as the continuous and increasingly comprehensive participation of Non-Governmental Organizations in international forums has required a resizing of the classical understanding of the sources of international law. Our general objective is to demonstrate the importance of including soft law in this study as one of the most sophisticated resources today of the international normative production model capable of accommodating different interests and values of international society. The methodology used is legal-normative with a propositional character. Secondary data is used as a result of doctrine and jurisprudence.

**Key-Words:** International Law – International Organizations – *Soft law*

### INTRODUÇÃO

---

<sup>1</sup>Professora (substituta) de Direito Internacional da Universidade Federal de Minas Gerais. Conselheira da Sociedade Brasileira de Direito Internacional. Secretária-Geral da Comissão de Direito Internacional da OAB/MG. Advogada internacionalista. Graduada e especialista em Direito pela Universidade de Bolonha/Itália.



A história do direito internacional é indissociável da figura do Estado como protagonista e legitimador do direito internacional. A forma como a doutrina divide a matéria sobre os sujeitos do direito internacional já é indicativa deste privilégio estatal: de um lado estuda-se o ator Estado e, de outro lado, os atores “não-estatais”.

A descentralização institucional do direito internacional público encontra-se relacionada com a presença das organizações internacionais, bem como com os denominados atores não-estatais que passaram a ocupar o espaço, até então, preenchido com exclusividade pelo Estado. Tal descentralização institucional provocou mudanças no modo de produção do direito internacional até então familiarizado com os tradicionais tratados internacionais e com uma produção costumeira e principiológica associada à lógica positivista e estatal.

As resoluções das Organizações Internacionais com alcances normativos diferenciados e a proliferação de outros instrumentos de *soft law* redimensionará a centralidade do artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça a ponto de se tornar imprescindível a observância de uma outra dinâmica na produção normativa internacional.

Assim, os instrumentos de *soft law* adquirirão um papel cada vez mais consistente no âmbito normativo internacional sendo imprescindível ao acadêmico e prático internacionalista conhecer sua dinâmica de produção bem como seus efeitos dentro da formação do direito internacional.

Sem pretensões de exaurimento do tema, que é fruto da pesquisa da autora há alguns anos, neste breve artigo busca-se apontar para tal descentralização institucional alertando que este feito impacta o modelo de produção normativa do direito internacional.

A linha central de argumentação é que hodiernamente não é mais possível compreender a dinâmica da formação contemporânea do direito internacional sem estar a par dos efeitos normativos de sua descentralização institucional.



## DESENVOLVIMENTO

McQuodale observa que o tónus da disciplina internacionalista é “*state centered*”<sup>2</sup>. Nesse sentido, escreve Kelsen<sup>3</sup>:

No que diz respeito ao direito internacional geral, tanto a criação quanto à aplicação do direito está inteiramente a cargo dos sujeitos do direito internacional, os Estados. O costume e os tratados – ambos métodos descentralizados de criar direito – são as únicas fontes de direito conhecidas pelo direito internacional geral.

De fato, os Estados, até a Primeira Guerra Mundial, mantinham a condição de ser o sujeito por excelência do direito internacional, ou seja, de ser responsável pela força criadora do direito.

Todavia, desde então, o cenário internacional, conta uma pluralidade de atores que, do ponto de vista doutrinário, é prática falar em atores tradicionais<sup>4</sup> e os demais, como sendo atores não estatais<sup>5</sup>. Há a presença de novos atores (inclusive, dos novos Estados, em razão do processo de descolonização), que influenciam de forma bastante incisiva o aperfeiçoamento das normas tradicionais e a criação de novas normas de direito internacional.

Ressalta Danese<sup>6</sup> que:

Desde a consolidação do Estado absolutista ao fim da Idade Média, mas principalmente desde a constituição dos grandes Estados unitários nos séculos XVI e XVII, o palco das relações internacionais foi dominado pela disputa de poder, interesse e influência de Estados soberanos, as vezes plurinacionais, sempre ciosos de sua soberania e preocupados com sua segurança e poderio militar e econômico.

Continua o autor dizendo que esse quadro do passado continuou a ressoar no cenário internacional “consagrando um quadro permanente de disputas e desigualdades, entre Estados”<sup>7</sup> e, que contagiou o próprio direito internacional.

<sup>2</sup> MCCORQUODALE, Robert. **Sources and the Subjects of International Law**: a plurality of law-making participants. In: The Oxford Handbook of the sources of international law edited by Samantha Besson and Jean d’Aspremont, 2018, p. 776.

<sup>3</sup> KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. Trad. Luis Carlos Borges. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1988. p. 466.

<sup>4</sup> DANESE, Sérgio França. Os novos estados como novos atores das relações internacionais. **Revista de Informação Legislativa**, v. 24, n. 94, p. 121-134, abr./jun. 1987.

<sup>5</sup> BERNSTORF, Jochen von. **Non-State Actors in law-making and in the shaping of policy**: On the legality and legitimacy of NGO participation in international law. Study for the preparation of the Konrad-Adenauer-Foundation’s Conference on International Law, 2007.

<sup>6</sup> DANESE, Sérgio França. Os novos estados como novos atores das relações internacionais. **Revista de Informação Legislativa**, v. 24, n. 94, p. 121-134, abr./jun. 1987.

<sup>7</sup> DANESE, Sérgio França. Os novos estados como novos atores das relações internacionais. **Revista de Informação Legislativa**, v. 24, n. 94, p. 121-134, abr./jun. 1987.



Dentre os organismos internacionais, é a Liga das Nações (1919) que dá início ao processo de internacionalização do direito internacional, posteriormente, conta-se com a presença da Organização Internacional do Trabalho (1919).

No decorrer do movimento crescente da sociedade internacional, a descolonização provocou a entrada de novos Estados no contexto internacional.

A presença destes novos Estados, como situa Danese<sup>8</sup>, no contexto da geopolítica imputou “uma atitude de franco desafio às regras e costumes internacionais” e, “que tem norteado muito dos Estados novos, os quais, conscientes de que não participaram na elaboração de normas que lhes dizem respeito, reivindicam participação na revisão e recriação dessas normas”.

Coloca Danese<sup>9</sup>, ainda, que:

As Nações Unidas ao admitir a presença de novos Estados, com fundamento em suas cartas democráticas “viram-se transformadas no principal foro de atuação desses países que compreenderam que a sua fraqueza congênita os obrigava a dar ênfase especial a negociação em conjunto, como forma de fazerem ouvir as suas palavras. A ONU transformou-se, assim, em um foro de reivindicações dos países em desenvolvimento, nas mais variadas matérias. [...] A par desse processo de ampla utilização de organismos internacionais existentes ou criados especificamente, os novos estados percebendo os vazios de poder nas relações internacionais entre as grandes potências, criaram por cima de diferenças políticas inegáveis movimentos como o Não Alinhamento com os quais procuram colocar-se à margem das disputas de poder como forma de minorar, teoricamente, a sua dependência”. Continua o autor dizendo que “Tanto o papel de relevo dado aos Organismos Internacionais e a diplomacia parlamentar, como a atuação de movimentos como o Não Alinhamento e o Grupo dos 77, constituíram o terceiro aspecto performativo dos novos Estados: o estabelecimento de um novo e vasto temário internacional, que acrescentou à lista de temas tradicionais elevado número de temas, questões e reivindicações econômicas, políticas e jurídicas.

As Organizações Internacionais, citadas pelo autor supra, desde o seu reconhecimento como sujeitos dotados de personalidade jurídica internacional, podem firmar tratados internacionais. Isto significa que tais acordos, desde então, não são mais exclusivos do ator “Estado”, existindo, inclusive, uma Convenção Internacional que regula a matéria<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> DANESE, Sérgio França. Os novos estados como novos atores das relações internacionais. **Revista de Informação Legislativa**, v. 24, n. 94, p. 121-134, abr./jun. 1987.

<sup>9</sup> DANESE, Sérgio França. Os novos estados como novos atores das relações internacionais. **Revista de Informação Legislativa**, v. 24, n. 94, p. 121-134, abr./jun. 1987.

<sup>10</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados Entre Estados e Organizações Internacionais ou Entre Organizações Internacionais de 1986.



Em face ao exposto, poderiam as Organizações Internacionais, também, produzirem costumes internacionais ou princípios gerais de direito? Isto é, continua sendo o rol do artigo 38 do estatuto da Corte Internacional de Justiça (CIJ), exclusivo da figura do Estado ou a partir de agora outros atores podem, por meio de suas práticas, propor aportes a estas mesmas fontes?

Para McQuodale é: “consistente com o conceito de produção legislativa internacional que esta pode ser estendida para incluir ações, práticas, e visões de atores não -estatais na determinação das fontes”<sup>11</sup>. (tradução nossa).

Neste cenário, importa afirmar, que tais entidades possuem competências de quatro (4) tipos, segundo Portela: competências operacionais que se referem à capacidade das organizações de formularem e executarem atividades voltadas para os próprios objetivos, como no caso da realização de cooperação técnica; competências de controle técnico, político ou jurisdicional que se resumem a “supervisionar a aplicação dos tratados negociados no âmbito da entidade ou das normas que esta tenha competência de elaborar”; competências impositivas que se traduzem na capacidade de impor decisões e até mesmo sanções de acordo com o tratado constitutivo de cada organização, e a competência normativa que consiste na possibilidade de fazer normas para si própria, mas também de direcionar normas aos demais sujeitos de Direito Internacional<sup>12</sup>.

Estas competências citadas por Portela podem ser examinadas na sua totalidade ou mesmo parcialmente, a depender da forma como os atores não estatais se envolvem no processo da força criadora do direito internacional público.

O reconhecimento das Organizações Internacionais como dotadas de personalidade jurídica internacional fica claro no Parecer Consultivo da CIJ de 1949, sobre o caso das “Reparações de Danos”. A Corte<sup>13</sup>, à época, afirmou a existência

---

<sup>11</sup> McCORQUODALE, Robert. **Sources and the Subjects of International Law**: a plurality of law-making participants. In: The Oxford Handbook of the sources of international law edited by Samantha Besson and Jean d’Aspremont, 2018. p. 782-783. “It is consistent with the concept of international law-making that it can be extended to include actions, practices, and views of non-State actors in the determination of sources”.

<sup>12</sup> PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito internacional público e privado**: incluindo noções de direitos humanos e de direito comunitário. 14. ed. Ver., atual e ampl. Salvador: JusPODIVM. 2022. p.294-295.

<sup>13</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Corte Internacional de Justiça**. (Opinião Consultiva), 1949. p. 8. “Reparation for Injuries suffered in the Service of the United Nations”, “The subjects of law in any legal system are not necessarily identical in their nature or in the extent of their rights, and their nature depends on the needs of the community. Throughout its history, the development of international law has been influenced by the requirements of international life, and the progressive



de personalidade jurídica internacional das OIs, dizendo que os Estados-membros ao criarem as OIs, imprimiram-lhe “personalidade internacional objetiva”, cotejando que:

Os sujeitos de direito em qualquer sistema jurídico não são necessariamente idênticos em sua natureza ou na extensão de seus direitos, e sua natureza depende das necessidades da comunidade. Ao longo da história, o desenvolvimento do direito internacional foi influenciado pelas exigências da vida internacional, e o aumento progressivo das atividades coletivas dos Estados já deu origem a instâncias de atuação no plano internacional por parte de certas entidades que não são Estados. Como a ONU .... isso não dizer que é o mesmo que um Estado, o que certamente não é, ou que sua personalidade jurídica e direitos e deveres são os mesmos de um Estado... Nem mesmo implica que todos os seus direitos e deveres devam estar no plano internacional, mais do que todos os direitos e deveres de um Estado devem estar nesse plano. O que isso significa é que é um sujeito de direito internacional e capaz de possuir direitos e deveres internacionais e que tem capacidade de manter seus direitos por meio de reivindicações internacionais. (tradução nossa).

A partir deste pleno reconhecimento, as OIs podem atuar no cenário internacional como uma entidade distinta e independente em relação aos Estados-membros. Fundamental notar, como neste caso, a CIJ exerceu uma interpretação inovadora a respeito das OIs, com efeitos extremamente relevantes para o debate internacional, uma vez que, a Corte estabelece um direito que anteriormente não estava previsto em nenhuma fonte jurídica.

Por esta razão, ficou definido, neste momento, a tese dos poderes implícitos da Organização, tese esta que prosperou e pela qual devem ser atribuídos à entidade os poderes necessários para que esta desempenhe as suas atividades, ainda que tais poderes não estejam expressamente previstos pela Carta constitutiva<sup>14</sup>.

Este parecer é uma pedra angular na história do direito internacional e representa uma mudança de paradigma a respeito do monopólio dos Estados quanto a personalidade jurídica internacional. A Corte reconheceu que era indispensável a atribuição de personalidade internacional à Organização para que

---

increase in the collective activities of States has already given rise to instances of action upon the international plane by certain entities which are not States [such as the UN]...That is not the same thing as saying that it is a State, which it certainly is not, or that its legal personality and rights and duties are the same as those of a State... It does not even imply that all its rights and duties must be upon the international plane, any more than all the rights and duties of a State must be upon that plane. What it does mean is that it is a subject of international law and capable of possessing international rights and duties, and that it has capacity to maintain its rights by bringing international claims”.

<sup>14</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direito das Organizações Internacionais**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 20-21.



ela realizasse seus propósitos. O Parecer de 1949, ressaltou que os poderes implícitos atribuídos à ONU devem ser os necessários para o exercício de suas funções e o cumprimento dos seus propósitos essenciais.<sup>15</sup>

A Organização das Nações Unidas (ONU), é a principal Organização internacional existente devido ao alcance de sua atuação que perpassa não apenas todos os temas do direito internacional como engloba praticamente todos os Estados do mundo.

De certa forma é possível rastrear a personalidade jurídica da ONU dentro da Convenção sobre Privilégios e Imunidades<sup>16</sup>, bem como no artigo 43 (3) da Carta das Nações Unidas, quando o Tratado permite à Organização concluir acordos com Estados-membros, o que só é possível graças à personalidade jurídica da instituição<sup>17</sup>.

Outras teses a respeito dos poderes da ONU serão elaboradas a partir deste momento. Dentre as principais, cita-se a dos poderes inerentes que vai tomar forma, segundo Trindade, a partir do Parecer da CIJ de 1962, no caso de Certas Despesas da ONU. Neste caso, a Corte admite, *inter alia*, que toda ação tomada pela ONU que se mostre apropriada para a realização de seus propósitos expressos não pode ser considerada como *ultra vires* da Organização. Em outras palavras, pelo fato de a Organização possuir certos poderes, embora não expressamente constantes da Carta, seus direitos e deveres devem depender de seus propósitos e funções específicas ou implícitas. Por esta razão o Tribunal “afirmou a personalidade jurídica internacional das Nações Unidas, dela derivando sua capacidade jurídica para interpor uma ação internacional, exercendo assim proteção funcional em benefício de seus funcionários”<sup>18</sup>. Trindade cita Seyersted, como sendo o principal defensor da tese dos poderes inerentes das OIs, para quem, na verdade as organizações

---

<sup>15</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Corte Internacional de Justiça**. (Opinião Consultiva). *Reparation for Injuries suffered in the Service of the United Nations*, 1949. p. 10.

<sup>16</sup> BRASIL. **Decreto nº 52.288, de 24 de julho de 1963**. Promulga a Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Agências Especializadas das Nações Unidas, adotada, a 21 de novembro de 1947, pela Assembleia Geral das Nações Unidas.

<sup>17</sup> BRASIL. **Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945**. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas.

<sup>18</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Desenvolvimentos recentes no direito internacional contemporâneo. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**. V. 24, 1976, p. 124-125.



internacionais estariam no mesmo plano jurídico dos Estados com diferenças de fato e não de direito<sup>19</sup>. Trindade entende que a partir do momento em que a Organização é criada, ela se torna um sujeito de direito internacional e a partir disto decorrem direitos e obrigações à luz do direito internacional. Nesta direção, Trindade relata acerca do Parecer concernente a indenização por danos sofridos por determinados indivíduos a serviço das Nações Unidas<sup>20</sup>, dizendo que:

Enquanto o Estado possui a totalidade dos direitos e deveres internacionais reconhecidos pelo direito internacional», ponderou a Corte, «os direitos e deveres de uma entidade tal como a Organização devem depender dos propósitos ou funções especificados ou implícitos em seus documentos constitutivos e desenvolvidos na prática». E, mais adiante: — «De acordo com o direito internacional, deve-se considerar a Organização como possuidora de poderes que, embora não expressamente constantes da Carta, lhe são atribuídos pela necessária implicação de que são essenciais ao desempenho de suas tarefas».

O Tribunal dessa forma afirmou a personalidade jurídica internacional das Nações Unidas, dela derivando sua capacidade jurídica para interpor uma ação internacional, exercendo assim proteção funcional em benefício de seus funcionários. O parecer da Corte partiu do conceito de personalidade jurídica da organização internacional, seguindo critério objetivo em sua operação lógica. Daquele conceito, ao qual se vinculam determinadas categorias de direitos, decorre sua capacidade jurídica para mover ação de indenização por danos sofridos por seus agentes no desempenho oficial de suas funções.

O fórum global representado pelas Nações Unidas provocou um outro movimento relevante no direito internacional, a partir de 1960, quando os novos Estados independentes, até então inexistentes no âmbito da comunidade internacional, buscaram ocupar seus lugares no processo de produção do direito internacional. A Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) foi palco desta atuação e os novos Estados viram que poderiam de certa forma garantir seus interesses por meio das votações e discussões das resoluções no seio da AGNU o que injetou um novo componente no processo de produção da norma internacional<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> SEYERSTED, F. Objective International Personality of Intergovernmental Organizations, Copenhagen, 1963, p. 28, e cf. p.91. In: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Desenvolvimentos recentes no direito internacional contemporâneo. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**. V. 24, 1976, p. 17.

<sup>20</sup> CIJ, Reports, 1949, p.180. In: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Desenvolvimentos recentes no direito internacional contemporâneo. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**. V. 24, 1976, p. 344.

<sup>21</sup> CHINKIN, Christine. **Normative Development in the International Legal System in Commitment and Compliance**. The role of non-binding norms in international legal system. Oxford. Edited by Dinah Shelton, 2003. p. 22.



Dupuy, justamente, irá sugerir que a utilização de instrumentos de *soft law* serviu como um recurso útil aos interesses dos países em desenvolvimento para revolucionar o direito internacional. Para o autor<sup>22</sup>:

É bem conhecido que estes novos estados, tendo o peso da maioria e sem os poderes dos países mais velhos, especularam quanto à utilização dos instrumentos “soft” como as resoluções e recomendações dos órgãos internacionais, com o escopo de modificar um número de regras e princípios da ordem normativa internacional. (tradução nossa).

Castañeda, de modo mais crítico, questiona se os Estados mais poderosos teriam mais peso sobre o significado dos termos jurídicos que a maioria dos Estados novos e menores<sup>23</sup>.

Neste sentido Boyle e Chinkin<sup>24</sup> reforçam que:

A composição alterada da AG após a descolonização e a mudança para a adesão universal após os dois casos de Admissões significaram que ela não poderia mais assumir a concordância com sua posição da maioria dos membros. Os estados recém-independentes (o chamado Grupo dos 77) usaram sua maioria numérica na AG para perseguir suas próprias agendas econômicas e políticas por meio da adoção de resoluções. (tradução nossa).

Interessante mencionar que, para Przewodowski<sup>25</sup>, que escreveu em meados do século XX, a legislação produzida pela Liga das Nações era fonte indireta do direito internacional:

Desde que se criou, em 28 de Junho de 1919 a Liga das Nações, o mundo que não tinha um órgão de legislação internacional passou a ter uma fonte jurídica indireta, porém haurida de um órgão internacional, que é a Liga das Nações.

---

<sup>22</sup> DUPUY, Pierre-Marie. Soft law and the international law of the environment. **Michigan Journal of International Law**, 1991, vol. 12, issue 2. p. 421. “It is well known that these new States, having the weight of the majority without the power of the Elder countries, have speculated on the utilization of “soft” instruments, such as resolutions and recommendations of international bodies, with a view toward modifying a number of the main rules and principles of the international legal order”.

<sup>23</sup> CASTANEDA, Fabián Augusto Cárdenas. A call for rethinking the sources of international law: soft law and the other side of the coin. In: **Anuario Mexicano de Derecho Internacional**, vol. XIII, 2013, pp. 355-403, México, D.F. ISSN 1870-4654, p. 371.

<sup>24</sup> BOYLE, Alan; CHINKIN, Christine. The Making of International Law (Foundations of Public International Law) General editors: Malcolm Evans and Phoebe Okowa. Oxford. New York. 2007. p. 74. “The changed composition of the GA in the wake of decolonization and the shift to universal membership following the two Admissions cases meant that it could no longer assume concurrence with its position from the majority of members. The newly independent states (the so-called Group of 77) used their numerical majority in the GA to pursue their own economic and political agendas through the adoption of resolutions”.

<sup>25</sup> PRZEWODOWSKI, O. **Direito Público Internacional**. Rio de Janeiro: Guilherme Haddad, 1954. p. 19.



As Organizações Internacionais no intuito de realizar os atos compatíveis com os objetivos pelos quais fora constituída adotarão diversificados e inúmeros instrumentos nesta atuação. Isto alterou o modo e a velocidade de acomodação de interesses na sociedade internacional que levou certos autores, como Chatzistavrou a falarem em 'legalização variável' para se referir à "multiplicidade dos modos de cooperação à nível internacional onde a institucionalização é diversificada"<sup>26</sup>. (tradução nossa). Não apenas são variáveis os modos, como estes instrumentos não são homogêneos entre si trazendo um ulterior desafio quanto à interpretação do alcance de cada um deles.

A ONU, outrossim, convive em um ambiente com outras centenas de entidades de nível global e regional, bem como convive em coordenação com seus organismos especializados. No primeiro sentido cita-se o Mercosul, a União Europeia (UE), a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a União Africana (UA). No segundo sentido, a Organização Mundial do Comércio (OMC); a Organização Mundial de Saúde (OMS); a Organização Internacional do Trabalho (OIT); a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), dentre outros. Todas se tornarão ao lado dos Estados importantes *stakeholders* na legislação dos temas de cunho internacional que se relacionam às suas respectivas áreas.

Assim, também, ocorre com as diversas agências da ONU, como é o caso do Alto Comissariado das Nações Unidas (ACNUR), por exemplo, que possui a função explícita de promover o direito internacional dos refugiados em virtude do seu estatuto<sup>27</sup>.

A agência utiliza de sua autoridade para promover ulteriores acordos como foi o caso da participação do ACNUR no "*Agreement on Refugee Seamen*" de 1957, no Protocolo de 1967, no Protocolo dos anos 2000, sobre a Prevenção, Supressão e Punição do Tráfico de Pessoas, bem como no mesmo ano no Protocolo contra o

---

<sup>26</sup> CHATZISTAVROU, Filippa. L'usage du soft law dans le système juridique international et ses implications sémantiques et pratiques sur la notion de règle de droit. **Revue de philosophie et de sciences humaines**, 15, 2005. p. 2. "Multiplicité des modes de coopération au niveau international où l'institutionnalisation est diversifiée".

<sup>27</sup> BRASIL. **Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961**. Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951. Brasília: DF, 1961.



contrabando de Migrantes por via terrestre, marítima e aérea, da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional<sup>28</sup>.

Para além dos instrumentos vinculantes, a agência fomenta muitos instrumentos de *soft law* como foi a participação do ACNUR, no Pacto Global das Migrações, assim como em todos os demais manuais e diretrizes a respeito do tema.

Enfim, cada um destes organismos e entidades possuem competências normativas diferenciadas que lhes confere a prerrogativa de produzir certos tipos de normas a partir de certos tipos de instrumentos que se comunicarão e interagirão de maneira diferenciada com o modelo tradicional de produção normativa do direito internacional.

É por esta razão que a autora defende há tempos que é impossível compreender a formação do direito internacional contemporâneo desconsiderando a produção normativa não vinculante. Soma-se a este movimento a interação destas organizações com normas privadas criadas por agentes privados, como no caso da OMC que aceita as normas da Organização Internacional para Normalização, a ISO, que é uma instituição privada<sup>29</sup>.

Observa-se desta forma que a descentralização institucional do direito internacional repaginou seus meios e modos de formação normativa.

A participação desses atores não-estatais nas negociações das normas convencionais se dá em diferentes níveis na sociedade internacional.

As Organizações Não Governamentais, por exemplo, (ONGs), figuram-se como entes privados com personalidade jurídica de Direito interno que podem, circunstancialmente, operar no direito internacional.

Portela<sup>30</sup> afirma, que:

Algumas ONGs se envolvem nas atividades dos organismos internacionais, podendo ter direito a acompanhar seus trabalhos e, eventualmente, a manifestar-se, mas nunca a proferir votos e, portanto, a contribuir para a formação da vontade da organização.

<sup>28</sup> BRASIL. **Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, adotada em Nova York, em 15 de novembro de 2000. Brasília: DF, 2004.

<sup>29</sup> VARELLA, Marcelo Dias. **Direito Internacional Público**. 8. ed. São Paulo: Saraiva. 2019, s/p.

<sup>30</sup> PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito internacional público e privado: incluindo noções de direitos humanos e de direito comunitário**. 14. ed. Ver., atual e ampl. Salvador: JusPODIVM. 2022. p. 290.



Tal participação, contudo, pode ser mais incisiva do que à primeira vista parece. Accioly e outros<sup>31</sup> comentam como estas Organizações:

Têm transformado e transtornado a atuação das organizações internacionais, desde a expressão de protestos populares, criando ruído surdo e bloqueando acessos às reuniões interministeriais, mas de modos muito mais eficientes e organizados, como canais e caminhos possíveis para veicular anseios da sociedade civil internacional, com demonstrada capacidade inovadora e crescente poder de pressão sobre governos dos estados e sobre os modelos de gestão das organizações internacionais intergovernamentais.

Henderson, ilustra o tema trazendo o impacto da participação das Organizações não governamentais na governança no que tange a temática das minas terrestres observando que a *International Campaign to Ban Landmines* (ICBL – Campanha Internacional para o banimento de Minas Terrestres) formada em 1992<sup>32</sup>:

Como uma coalização de 1.000 ONGs nacionais e internacionais operam a partir de uma base de 55 países. O movimento foi dirigido por Jody Williams, uma dona de casa americana. A ICBL recebeu apoio de alguns países, principalmente do Canadá, e, em 1997, o governo canadense sediou uma conferência em Ottawa que resultou em 120 assinaturas estaduais aprovando o Tratado de Proibição de Minas Terrestres Antipessoais. Em 1999, após 40 estados concluírem o processo de ratificação, esta proibição de minas terrestres tornou-se parte do direito internacional. Hoje, mais de 100 países ratificaram este tratado que proíbe os milhões de minas terrestres agora semeadas no solo de muitos países ou empilhadas nas prateleiras dos arsenais nacionais aguardando o uso. (tradução nossa).

Observa-se, por esta colocação, como a pressão destas ONGs pode influenciar inúmeras situações da vida internacional.

A sociedade civil internacional só pode participar das conferências de negociação por liberalidade dos governos, então, o fato destas organizações possuírem os seus próprios fóruns de operação, tanto em nível regional quanto global, e produzirem os seus documentos e relatórios ao final das conferências

<sup>31</sup> ACCIOLY, H; DO Nascimento e Silva, G.E.; CASELLA, P.B. **Manual de Direito Internacional Público**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 488.

<sup>32</sup> HENDERSON, Conway W. **Understanding International Law**, Wiley-Blackwell, 2010. p. 37. “This organization formed in 1992 as a coalition of 1,000 national and international NGOs operating from a base of 55 countries. The movement was helmed by Jody Williams, an American housewife. The ICBL received the support of a few countries, mainly Canada, and, in 1997, the Canadian government hosted a conference in Ottawa that resulted in 120 state signatures approving the *Treaty to Ban Anti-Personnel Landmines*. In 1999, after 40 states completed the ratification process, this ban on landmines became part of international law. Today, over 100 countries have ratified this treaty prohibiting the millions of landmines now seeded in the soil of many countries or stacked on the shelves of national armories awaiting use”.



internacionais é um modo relevante de exercer pressão sobre os Estados quando se trata de exigir o cumprimento de determinadas expectativas de comportamento.

E, é neste sentido que alguns autores, como Chinkin<sup>33</sup>, apontam para os controversos instrumentos de *soft law*:

Possivelmente os requerentes mais controversos do *status* internacional de *soft law* não sejam aqueles que emanam diretamente ou indiretamente dos Estados, mas, não obstante, destinam-se a modificar o comportamento transnacional. (tradução nossa).

Diferentes entidades e agrupamentos têm, ainda, que de modo indireto impactado esta descentralização.

Dupuy<sup>34</sup> trata desta expansão do direito internacional dando uma dimensão tanto material quanto subjetiva do assunto, assinalando três aspectos que tocam a descentralização aqui estudada: o primeiro, o do crescimento das obrigações materiais dentro do direito internacional. Isto porque a partir do momento em que o direito internacional reforça a cooperação em variadas áreas, surgem mais obrigações a cumprir; o segundo diz respeito à multiplicação dos atores atuantes na esfera internacional os quais se interagem em intensidades variadas com o Estado e que, para tanto, atuam na regulação do espaço internacional. O terceiro aspecto, se refere ao cumprimento das múltiplas obrigações que nascem a partir das novas temáticas e dos novos fóruns de operação, fazendo com que sejam criados diferentes instrumentos para dar corpo a estes compromissos.

Dupuy chama estes mecanismos de “*network of obligations*”, assinalando que:

No largo contexto de expansão da ordem legal internacional, parece perfeitamente normal que o desenvolvimento de novas redes de obrigações gere ao mesmo momento novos órgãos para controlar o cumprimento destas obrigações pelos Estados<sup>35</sup>. (tradução nossa).

---

<sup>33</sup> CHINKIN, Christine. **Normative Development in the International Legal System**. In Commitment and Compliance. The role of non-binding norms in international legal system. Oxford. Edited by Dinah Shelton, 2003. p. 22. “Perhaps the most controversial claimants to international soft law status are those that emanate neither directly nor indirectly from states but are nonetheless intended to modify transnational behavior”.

<sup>34</sup> DUPUY, Pierre-Marie. The Danger of Fragmentation or unification of International Legal System and the International Court of Justice. **New York University Journal of International Law & Politics**, n. 791, 1999. p. 795.

<sup>35</sup> DUPUY, Pierre-Marie. The Danger of Fragmentation or unification of International Legal System and the International Court of Justice. **New York University Journal of International Law & Politics**, n. 791, 1999. p. 795. “In the broad context of expansion of the international legal order, it seems perfectly normal that the development of new networks of obligations generates at the same time new bodies to control de fulfillment of these obligations by States”.



Isto irá ocorrer, por exemplo, com a criação de inúmeros mecanismos de monitoramento do cumprimento de dispositivos internacionais no âmbito dos direitos humanos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assim, ainda que brevemente exposto, é possível considerar que o direito internacional contemporâneo está marcado pela presença de atores que não participam da mesma forma, nem na mesma intensidade da sociedade internacional.

Autores como McQuodordale defende que inúmeras ações destes atores não estatais devam ser consideradas como fonte do direito internacional, pois esta precisa espelhar a diversidade de atores que engajam no sistema legal internacional<sup>36</sup>.

A *soft law* produzida nestes contextos, sob o ponto de vista da legitimidade democrática dá conta de um novo movimento que visa atuar conjuntamente ao já conhecido mecanismo de democracia representativa majoritária que é a ideia de uma democracia consensual, dialógica e participativa que reflete, também, na descentralização da regulamentação.

De certa forma, a *soft law* representa, nos termos utilizados por Quadros uma “descolonização dos espaços e das instituições” e, conseqüentemente, uma “descolonização da linguagem e dos símbolos”<sup>37</sup>.

De forma que, a partir da criação das organizações internacionais, de instituições privadas internacionais e, mesmo diante do quadro da globalização vivenciado, ocorre uma descolonização deste espaço, deixando de ser de controle exclusivo dos Estados. Em específico, no que tange à produção normativa internacional dos atores estatais, se observa, que esta, em muito enfraqueceu. Por outro lado, a *soft law* exacerba este movimento, sendo, contudo, alvo de críticas ou de mera desconsideração por parte dos positivistas.

Este movimento revela, no cerne do direito internacional, ainda que de maneira embrionária, uma nova postura das relações internacionais, onde a

---

<sup>36</sup> MCCORQUODALE, Robert. **Sources and the Subjects of International Law**: a plurality of law-making participants. In: The Oxford Handbook of the sources of international law edited by Samantha Besson and Jean d’Aspremont, 2018. p. 785.

<sup>37</sup> QUADROS MAGALHÃES, José Luiz. **O Estado Plurinacional e o Direito Internacional Moderno**. Curitiba: Juruá, 2012. p. 54



construção de novos consensos e de novos argumentos não é superada pela “necessidade de decisão”<sup>38</sup>. Em outras palavras, a decisão institucionalizada transvestida de legalidade produzida por uma fonte formal do direito é menos central que a construção permanente de consensos e argumentos que a *soft law* permite.

Assim, a *soft law* poderia ser definida utilizando o pensamento de Quadros como um: “mecanismo de construção destes consensos democráticos, não majoritários, não hegemônicos, não hierarquizados, plurais nas perspectivas de compreensão de mundo [...]”<sup>39</sup>.

O nosso entendimento é de que a *soft law* aporta “uma nova compreensão” do sistema de fontes do direito internacional e se coloca como instrumento “capaz de romper com o paradigma moderno de Estado”<sup>40</sup>.

A descentralização institucional vem acompanhada de um lado, pelo movimento de globalização e, por outro, do resgate de um pluralismo jurídico no âmbito internacional. No primeiro sentido, a globalização desafia a estabilidade, o formalismo e a segurança de maneira particular no direito internacional que já não conta com os elementos clássicos de autoridade legislativa, diferenciação entre a prática e a legislação e o monopólio da força do direito interno.

Se, já há algumas décadas, no âmbito doméstico, se questiona acerca da sobrecarga do Estado e o lado perverso da globalização, esta crise social, por desconhecer fronteiras, acaba por se refletir no direito internacional, trazendo à tona discussões sobre poder, democracia e legitimidade, já conhecidas do âmbito doméstico.

O fato é que (re) pensar uma outra sociedade internacional, também significa (re) pensar e identificar seus outros meios de regulamentação social.

---

<sup>38</sup> QUADROS MAGALHÃES, José Luiz. **O Estado Plurinacional e o Direito Internacional Moderno**. Curitiba: Juruá, 2012. p. 54.

<sup>39</sup> QUADROS MAGALHÃES, José Luiz. **O Estado Plurinacional e o Direito Internacional Moderno**. Curitiba: Juruá, 2012. p. 55

<sup>40</sup> QUADROS MAGALHÃES, José Luiz. **O Estado Plurinacional e o Direito Internacional Moderno**. Curitiba: Juruá, 2012. p. 55



## REFERÊNCIAS

ACCIOLY, H; DO Nascimento e Silva, G.E.; CASELLA, P.B. **Manual de Direito Internacional Público**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BERNSTORF, Jochen von. **Non-State Actors in law-making and in the shaping of policy**: On the legality and legitimacy of NGO participation in international law. Study for the preparation of the Konrad-Adenauer-Foundation's Conference on International Law, 2007.

BOYLE, Alan; CHINKIN, Christine. **The Making of International Law (Foundations of Public International Law)** General editors: Malcolm Evans and Phoebe Okowa. Oxford. New York. 2007.

BRASIL. **Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961**. Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951. Brasília: DF, 1961.

BRASIL. **Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, adotada em Nova York, em 15 de novembro de 2000. Brasília: DF, 2004.

BRASIL. **Decreto nº 52.288, de 24 de julho de 1963**. Promulga a Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Agências Especializadas das Nações Unidas, adotada, a 21 de novembro de 1947, pela Assembleia Geral das Nações Unidas.

BRASIL. **Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945**. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas.

CASTANEDA, Fabián Augusto Cárdenas. A call for rethinking the sources of international law: soft law and the other side of the coin. In: **Anuario Mexicano de Derecho Internacional**, vol. XIII, 2013, pp. 355-403, México, D.F. ISSN 1870-4654.

CHINKIN, Christine. **Normative Development in the International Legal System**. In *Commitment and Compliance. The role of non-binding norms in international legal system*. Oxford. Edited by Dinah Shelton, 2003.

DANESE, Sérgio França. Os novos estados como novos atores das relações internacionais. **Revista de Informação Legislativa**, v. 24, n. 94, 1987.

DUPUY, Pierre-Marie. The Danger of Fragmentation or unification of International Legal System and the International Court of Justice. **New York University Journal of International Law & Politics**, n. 791, 1999.

HENDERSON, Conway W. **Understanding International Law**, Wiley-Blackwell, 2010.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. Trad. Luis Carlos Borges. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1988

QUADROS MAGALHÃES, José Luiz. **O Estado Plurinacional e o Direito Internacional Moderno**. Curitiba: Juruá, 2012.



MCCORQUODALE, Robert. **Sources and the Subjects of International Law**: a plurality of law-making participants. In: The Oxford Handbook of the sources of international law edited by Samantha Besson and Jean d'Aspremont, 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Corte Internacional de Justiça**. (Opinião Consultiva). Reparation for Injuries suffered in the Service of the United Nations, 1949.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados Entre Estados e Organizações Internacionais ou Entre Organizações Internacionais de 1986.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Desenvolvimentos recentes no direito internacional contemporâneo. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**. V. 24, 1976.

PRZEWODOWSKI, O. **Direito Público Internacional**. Rio de Janeiro: Guilherme Haddad, 1954

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito internacional público e privado**: incluindo noções de direitos humanos e de direito comunitário. 14. ed. Ver., atual e ampl. Salvador: JusPODIVM. 2022.

SEYERSTED, F. Objective International Personality of Intergovernmental Organizations, Copenhagen, 1963, p. 28, e cf. p.91. *In*: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Desenvolvimentos recentes no direito internacional contemporâneo. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**. V. 24, 1976.

VARELLA, Marcelo Dias. **Direito Internacional Público**. 8. ed. São Paulo: Saraiva. 2019



Revista Interdisciplinar  
**Escola Judicial de Roraima**

Edição 2025.1

**INTERSECTIONALITY OF ETHNICITY AND POVERTY IN THE  
"FAZENDA VERDE V. BRAZIL" CASE: ANALYSIS OF ITS  
IMPACT ON INTER-AMERICAN JURISPRUDENCE ON  
FORCED LABOR AND ITS RELATIONSHIP WITH MODERN  
SLAVERY**

***INTERSECCIONALIDADE DE ETNIA E POBREZA NO CASO "FAZENDA  
VERDE V. BRASIL": ANÁLISE DE SEU IMPACTO NA JURISPRUDÊNCIA  
INTERAMERICANA SOBRE TRABALHO FORÇADO E SUA RELAÇÃO COM A  
ESCRavidÃO MODERNA***

Yamid Enrique Cotrina-Gulfo



## INTERSECTIONALITY OF ETHNICITY AND POVERTY IN THE “FAZENDA VERDE V. BRAZIL” CASE: ANALYSIS OF ITS IMPACT ON INTER-AMERICAN JURISPRUDENCE ON FORCED LABOR AND ITS RELATIONSHIP WITH MODERN SLAVERY

*INTERSECCIONALIDADE DE ETNIA E POBREZA NO CASO “FAZENDA VERDE V. BRASIL”: ANÁLISE DE SEU IMPACTO NA JURISPRUDÊNCIA INTERAMERICANA SOBRE TRABALHO FORÇADO E SUA RELAÇÃO COM A ESCRAVIDÃO MODERNA*

Yamid Enrique Cotrina-Gulfo<sup>1</sup>

### RESUMO

Este artigo analisa a decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil, com foco em como o tribunal aborda a interseccionalidade da etnia e da pobreza em seu pensamento sobre o trabalho forçado e a escravidão moderna. Através de uma metodologia jurídico-documental, são examinados os elementos-chave da sentença, como a análise do contexto, a determinação de um grupo vulnerável de pessoas pobres, a discriminação estrutural histórica e a responsabilidade do Estado. Conclui-se que esta decisão representa um marco na jurisprudência interamericana ao reconhecer a pobreza como parte da discriminação devido à posição económica, criando um novo grupo vulnerável e avançando padrões para vincular legalmente a pobreza e as violações dos direitos humanos. Isto abre portas para novos desenvolvimentos na luta contra o trabalho forçado e a escravatura moderna numa perspectiva de direitos humanos e interseccionalidade.

**Palavras-chave:** Corte Interamericana de Direitos Humanos, trabalho forçado, escravidão moderna, pobreza, etnia, interseccionalidade.

**Abstract:** This article analyzes the ruling of the Inter-American Court of Human Rights in the case of Fazenda Brazil Verde Workers vs. Brazil, focusing on how the court addresses the intersectionality of ethnicity and poverty in its thinking on forced labor and modern slavery. Through a legal-documentary methodology, the key elements of the sentence are examined, such as the analysis of the context, the determination of a vulnerable group of poor people, historical structural discrimination, and state responsibility. It is concluded that this ruling represents a milestone in inter-American jurisprudence by recognizing poverty as part of discrimination due to economic position, creating a new vulnerable group, and advancing standards to legally link poverty and human rights violations. This opens

---

<sup>1</sup> Constitutional lawyer and human rights advocate. Faculty member of the Law Program at the University of Atlántico (Colombia). Master's in Advanced Studies in Human Rights from Carlos III, University of Madrid. Email: cotrina@mail.uniatlantico.edu.co



doors for new developments in the fight against forced labor and modern slavery from a human rights and intersectionality perspective.

**Keywords:** Inter-American Court of Human Rights, forced labor, modern slavery, poverty, ethnicity, intersectionality.

## INTRODUCTION

The Inter-American Court of Human Rights (IACtHR) judgment in the case of *Workers of the Fazenda Brazil Verde v. Brazil*, dated October 20, 2016, marks a significant milestone in addressing structural discrimination and poverty from a human rights perspective. For the first time, the court considers poverty as part of the discrimination based on economic status under Article 1.1 of the American Convention on Human Rights (ACHR), creating a new vulnerable group of people living in poverty (IACtHR, 2016, para. 341; Vote of Judge Ferrer Mac-Gregor, 2016, para. 2). Notably, the judgment also analyzes the intersection between poverty and ethnicity in the context of forced labor and modern slavery.

This article aims to deeply examine how the IACtHR addresses the intersectionality of ethnicity and poverty in the *Fazenda Brazil Verde* case and determine the impact of this reasoning on the development of inter-American standards on forced labor and modern slavery. It seeks to demonstrate that this judgment opens new perspectives for a more comprehensive understanding of these serious human rights violations by focusing on the structural conditions of discrimination that facilitate them (Saba, 2012).

The article will first examine how the IACtHR analyzes the intersection between poverty and ethnicity in the context of forced labor and modern slavery, highlighting how the court finds that the enslaved workers at *Fazenda Brazil Verde* came from the poorest regions of Brazil, were mostly Afro-descendants or "mulatos," and were in a situation of special vulnerability due to their socioeconomic position and ethnic origin (IACtHR, 2016, paras. 112, 113, 339). This intersectional approach allows the Court to appreciate how different factors of discrimination intertwine to generate a greater risk of human rights violations (Ferrer Mac-Gregor, 2017).

Second, the impact of this intersectional reasoning on the development of inter-American standards on forced labor and modern slavery will be analyzed,



arguing that this judgment sets an important precedent by recognizing that poverty, combined with belonging to a historically discriminated ethnic group, places people in a position of extreme vulnerability to practices such as forced labor and slavery (Shahinian, 2010). This recognition implies that States have reinforced obligations of prevention and protection against these violations when dealing with groups in situations of special vulnerability.

Finally, the implications of this judgment for addressing structural discrimination from a human rights perspective will be explored, arguing that the intersectional approach adopted by the IACtHR offers a valuable tool for understanding and addressing the complex dynamics of discrimination that underlie serious human rights violations such as forced labor and modern slavery. This approach makes it possible to visualize how different axes of oppression intersect and mutually reinforce each other, generating situations of special vulnerability that require comprehensive responses from States (Crenshaw, 1991).

## **METHODOLOGY**

To achieve the proposed objectives, this article adopts a legal-documentary methodology. An exhaustive analysis of the IACtHR's judgment in the case of *Workers of the Fazenda Brazil Verde v. Brazil* is carried out, examining how the court constructs its reasoning around the intersectionality of ethnicity and poverty. This analysis is complemented by a review of academic literature and documents from international organizations on poverty, discrimination, forced labor, and modern slavery. Reports from the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR), United Nations Special Rapporteurs, and the International Labor Organization are used to contextualize the contributions of the judgment within the framework of previous developments in these matters, both in the Inter-American system and at the universal level.

Based on this documentary analysis, key elements of the judgment that mark a turning point in Inter-American jurisprudence are identified, such as the analysis of context, the determination of a vulnerable group of the poor, historical structural discrimination, and state responsibility. Finally, an interpretive exercise is carried out to project the impact of this reasoning on the future development of inter-American standards on forced labor, modern slavery, and the link between poverty and human



rights. The doors that this judgment opens for a more intersectional understanding of these issues and the design of more comprehensive public policies are explored (Chinchilla, 2012).

## **POVERTY AND ETHNICITY IN THE IACTHR'S CONTEXTUAL ANALYSIS**

One of the most novel aspects of the judgment in the Fazenda Brazil Verde case is the in-depth contextual analysis carried out by the Inter-American Court of Human Rights (IACtHR). This analysis is fundamental to understanding the structural conditions that facilitated the existence of forced labor and slavery in the Fazenda. The Court notes that slave labor in Brazil has historically been linked to poverty and the concentration of land ownership, and despite the legal abolition of slavery in 1888, these structural causes led to its continuation and even increase in the 20th century due to the expansion of rural work techniques that required a lot of labor (IACtHR, 2016, para. 111). In addition to poverty, the Court identifies another key factor: the majority of victims of slave labor in Brazil are Afro-descendants or "morenos (mulatos)," originating from the poorest regions of the country (IACtHR, 2016, para. 112). This evidences the intersection between poverty and ethnicity, which places certain groups in a position of greater vulnerability (Safa, 2005). This intersectionality is a key concept in critical race theory and feminism, which holds that different forms of discrimination do not act independently, but intersect and reinforce each other (Crenshaw, 1991; Collins, 2000).

The contextual analysis carried out by the IACtHR is fundamental because it makes visible how structural discrimination against poor and Afro-descendant people creates conditions for the persistence of practices such as forced labor and slavery. These are not isolated facts but are rooted in historical patterns of exclusion and inequality (Dulitzky, 2008). This is consistent with the concept of "structural discrimination" developed by the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), which refers to "forms of discrimination against some groups that are pervasive and persistent and deeply entrenched in social behavior and organization" (CESCR, 2009, para. 12). As Judge Eduardo Ferrer Mac-Gregor points out in his reasoned opinion, this is the first case where the IACtHR finds the



international responsibility of a State for perpetuating a historical structural situation of exclusion (Vote of Judge Ferrer Mac-Gregor, 2016, para. 84). The analysis of the context is what makes this structural discrimination visible. This represents a significant advance in Inter-American jurisprudence, as traditionally the IACtHR had focused on individual violations of human rights, without delving into the structural conditions that generate them (Abramovich, 2009).

The importance of this contextual and intersectional approach is reinforced by analyses from intellectuals such as Jacob Gorender and Abdias Nascimento. Gorender, in his work "O escravismo colonial," examines the economic and social roots of slavery in Brazil, showing its inextricable link to the colonial system and incipient capitalism (Gorender, 1978). Nascimento, in "O genocídio do negro brasileiro," analyzes how racism and discrimination against Afro-descendants in Brazil are a direct legacy of slavery, perpetuated through structural mechanisms of exclusion (Nascimento, 1978). The intersectional analysis of the context carried out by the IACtHR lays the foundations for a deeper understanding of state responsibility, which is not limited to specific omissions but encompasses historical patterns of discrimination and exclusion. This aligns with the notion of "due diligence" in human rights matters, implying that States must take positive measures to prevent, investigate, punish, and repair violations, even when committed by individuals (IACtHR, 2006, para. 172; Abramovich, 2010).

The contextual and intersectional approach adopted by the IACtHR has important implications for human rights theory and practice. Theoretically, it allows for overcoming an individualistic and fragmentary vision of rights, understanding them as interdependent and indivisible (Vázquez, 2016). Practically, it implies that States have reinforced obligations of prevention and protection against these violations when it comes to groups in situations of special vulnerability, requiring comprehensive public policies that address structural causes such as poverty, inequality, and discrimination (Abramovich, 2010). This is especially relevant in the Latin American context, where poverty and ethnic-racial discrimination are endemic problems at the root of many human rights violations (ECLAC, 2018; IACHR, 2011). The Fazenda Brazil Verde case offers an important precedent for addressing poverty



and discrimination from a human rights perspective, recognizing poverty as a form of discrimination prohibited by the American Convention on Human Rights (ACHR) and analyzing how it interacts with other factors such as ethnicity to generate situations of special vulnerability.

The IACtHR's judgment also has implications beyond the specific case. Establishing Brazil's international responsibility for perpetuating a structural situation of discrimination and exclusion, sets a precedent for similar cases in the region, contributing to the progressive development of standards in this area (Dulitzky, 2008; Ferrer Mac-Gregor, 2017). However, this jurisprudential development faces challenges, such as the IACtHR's limitations in following up on compliance with its judgments (Abramovich, 2009; Huneeus, 2011) and the constraints of addressing structural problems through individual case litigation (Cavallaro & Brewer, 2008).

Ultimately, the Fazenda Brazil Verde case invites us to rethink the role of law and human rights in the face of structural problems such as poverty and discrimination. It calls for a more contextual, intersectional, and transformative approach (Sousa Santos, 2014; Vázquez, 2016) that recognizes the collective, historical, and cultural dimensions of human rights and their emancipatory potential (Gallardo, 2006; Wolkmer, 2002). It reminds us that the struggle for human rights is inseparable from the struggle for social justice and that human rights are a means to build more just, inclusive, and democratic societies (Sousa Santos, 2014).

## **THE CREATION OF A VULNERABLE GROUP OF THE POOR**

In the Fazenda Brazil Verde case, the Inter-American Court of Human Rights (IACtHR) takes a significant step by determining that the 85 workers subjected to forced labor and slavery in 2000 are part of a group characterized by extreme poverty. The Court notes that these workers shared certain characteristics, such as coming from the poorest regions of the country, with lower human development and employment prospects, and being illiterate or having little schooling (IACtHR, 2016, para. 339). These factors made them more susceptible to being recruited through false promises and deception.

The Court goes beyond recognizing the individual vulnerability of these workers and identifies them as part of a broader social group: people living in



extreme poverty in certain regions of Brazil. This group has historically suffered structural discrimination that places them in a position of disadvantage and risk (IACtHR, 2016, para. 340). As Judge Eduardo Ferrer Mac-Gregor explains, this judgment recognizes, for the first time in Inter-American jurisprudence, poverty as part of the discrimination based on economic position prohibited by Article 1.1 of the American Convention on Human Rights (ACHR) (Vote of Judge Ferrer Mac-Gregor, 2016, para. 2).

The creation of this new vulnerable group is significant because it allows an understanding of poverty from a human rights perspective (Dulitzky, 2008). It represents a paradigm shift, where poverty is understood as a condition that generates differentiated obligations for States under international human rights law. This recognition of poverty as a factor of discrimination is consistent with developments in international human rights law, as emphasized by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) and the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights (CESCR, 2001, para. 8; Sepúlveda, 2013, para. 4-5).

The IACtHR's judgment reinforces and expands this understanding of poverty as a human rights issue. By recognizing people living in poverty as a vulnerable group, the Court makes visible the structural barriers they face and the need to adopt specific measures to ensure their protection. Furthermore, the Court analyzes how poverty interacts with other factors such as ethnicity to generate situations of special vulnerability, as in the case of the mostly Afro-descendant workers at Fazenda Brazil Verde.

This intersectional analysis is fundamental to understanding the complexity of discrimination and how different systems of oppression reinforce each other (Crenshaw, 1991; Collins, 2000). It allows for a more comprehensive and contextualized approach to human rights violations, taking into account the specific realities of the most excluded groups and the structural barriers they face. This approach is particularly relevant in the Latin American context, where poverty and ethnic-racial discrimination are endemic problems that feed off each other (ECLAC, 2020, p. 19, 25; IACHR, 2011).

By recognizing poverty as a form of discrimination prohibited by the ACHR, the Court opens the door to the justiciability of economic, social, and cultural rights



(ESCR) from a substantive equality approach (Ferrer Mac-Gregor, 2017). This is especially relevant in a context where the judicialization of ESCR has faced resistance (Courtis, 2006).

The creation of a vulnerable group of the poor in the Fazenda Brazil Verde judgment marks a milestone in Inter-American jurisprudence and in addressing poverty from a human rights perspective. However, it is only a first step toward the eradication of poverty and the effective guarantee of human rights for the most excluded groups. It requires the political will of States, the strengthening of monitoring and compliance mechanisms, and the active participation of civil society (Abramovich, 2009; Huneeus, 2011). The Fazenda Brazil Verde judgment is a starting point for broader and sustained work in promoting and protecting the human rights of people and groups in situations of poverty and discrimination.

## **STRUCTURAL DISCRIMINATION AND STATE RESPONSIBILITY**

By identifying the workers of Fazenda Brazil Verde as part of a vulnerable group that suffers structural discrimination due to their poverty, the Inter-American Court of Human Rights (IACtHR) lays the foundation for determining Brazil's international responsibility for human rights violations. The Court establishes that the State had knowledge of the existence of slave labor in the region since at least 1995 and, particularly, of the situation at Fazenda Brazil Verde based on several complaints and inspections (IACtHR, 2016, paras. 110-111). However, it did not adopt the necessary measures to prevent and eradicate these practices.

Beyond the specific omissions in this case, the Court considers that the State is responsible for perpetuating a situation of historical structural discrimination against the group of poor and Afro-descendant people to which the enslaved workers belonged. As the judgment points out, "poverty is the main factor of contemporary slavery in Brazil, as it increases the vulnerability of a significant part of the population, making them easy prey for recruiters for slave labor" (IACtHR, 2016, para. 340). The State has not adopted the necessary measures to combat poverty and the discrimination that facilitates it.

This reasoning is transcendent because it allows establishing a legal link between poverty, understood as structural discrimination, and state responsibility for human rights violations. It is no longer just that the State responds for its specific



actions or omissions, but for maintaining and perpetuating historical patterns of exclusion and inequality (Saba, 2012). The judgment contributes to developing the concept of material or structural equality in Inter-American jurisprudence (Ferrer Mac-Gregor, 2017). It recognizes that, in contexts of entrenched discrimination, the State must adopt special measures to transform these situations (Courtis, 2010). Failure to do so compromises its international responsibility.

This jurisprudential development is consistent with the evolution of the concept of discrimination in international human rights law. The Human Rights Committee (HRC) and the Committee on Economic, Social, and Cultural Rights (CESCR) have pointed out that discrimination encompasses discriminatory effects or results (HRC, 1989, para. 7; CESCR, 2009, para. 10) and that certain groups may face aggravated or multiple forms of discrimination due to the intersection of various factors (CESCR, 2009, para. 17). Faced with these situations, States must adopt special and concrete measures to eliminate these forms of discrimination (HRC, 1989, para. 10; CESCR, 2009, para. 36).

The Fazenda Brazil Verde case marks an important milestone by recognizing for the first time people living in poverty as a vulnerable group that suffers structural discrimination, and by establishing the State's responsibility for perpetuating that situation. This recognition has profound implications for the theory and practice of human rights in the region. It breaks with a formalistic vision of equality, to understand it as a substantive principle that requires taking into account the social realities of exclusion and disadvantage (Saba, 2007). Furthermore, by adopting an intersectional approach, the IACtHR recognizes the complexity of the dynamics of oppression and the need for comprehensive responses (Crenshaw, 1991; Gongóra, 2019).

This judgment has important consequences for the obligations of States. By establishing that poverty is a form of discrimination prohibited by the ACHR, the IACtHR opens the door to the justiciability of economic, social, and cultural rights (ESCR) from a substantive equality approach (Ferrer Mac-Gregor, 2017). States must adopt special measures to combat poverty and structural inequality. Furthermore, the Fazenda Brazil Verde judgment reinforces the idea that States have reinforced obligations towards groups in vulnerable situations, requiring specific and



priority policies to transform the structural conditions that generate and perpetuate exclusion (Abramovich, 2009).

Faced with the reality of poverty and inequality in Latin America (ECLAC, 2018), the Fazenda Brazil Verde judgment offers a valuable tool to make visible and combat the structural discrimination suffered by people and groups living in poverty. However, this jurisprudential development is not without challenges and limitations, such as the need for political will and sustained mobilization (Abramovich, 2009), the limitations of individual case litigation to transform complex social realities (Cavallaro & Brewer, 2008), and the risk of overloading justice systems and excessive judicialization of social policies.

## CONCLUSION REMARKS

The judgment of the Inter-American Court of Human Rights (IACtHR) in the case of Workers of Fazenda Brazil Verde v. Brazil represents a milestone in inter-American jurisprudence on poverty, discrimination, forced labor, and modern slavery. The Court addresses the intersectionality between poverty and ethnicity as factors that generate a situation of special vulnerability and risk of human rights violations. The Court makes visible the historical patterns of structural discrimination against poor and Afro-descendant people in Brazil, which created the conditions for the persistence of practices such as slave labor.

The creation of this new vulnerable group of the poor allows for addressing poverty from a human rights perspective. Poverty is no longer just an economic condition but a factor of discrimination prohibited by the American Convention on Human Rights (ACHR) that places certain groups in a position of disadvantage and risk. States have reinforced obligations of protection and guarantee. The Court considers that Brazil is responsible for perpetuating a situation of historical structural discrimination, implying that States must adopt comprehensive measures to combat the underlying causes of poverty and discrimination.

This judgment opens new doors to address forced labor and modern slavery from an intersectional perspective, taking into account how different factors of discrimination intertwine to generate situations of extreme vulnerability. It lays the foundation for the development of more demanding standards on state obligations towards these vulnerable groups. Poverty can no longer be seen as a mere factual



situation but as a condition that generates differentiated obligations for States in terms of human rights. Structural discrimination must be actively combated through comprehensive public policies.

The Court's contextual analysis makes visible how structural discrimination creates conditions for the persistence of practices such as forced labor and slavery. By recognizing people living in poverty as a vulnerable group that suffers structural discrimination, the Court opens the door to addressing poverty as a human rights issue, not just an economic one. States have reinforced obligations to protect and guarantee the rights of these groups. The intersectional approach adopted by the Court offers a valuable tool for understanding and addressing the complex dynamics of discrimination that underlie serious human rights violations.

The creation of a vulnerable group of the poor in the Court's jurisprudence is a significant step towards the juridification of the relationship between poverty and human rights. It represents a paradigm shift, where poverty is no longer seen as a mere factual situation but as a condition that generates differentiated obligations for States under international human rights law. However, this jurisprudential advance is only a first step on a longer path toward the eradication of poverty and the effective guarantee of human rights for the most excluded groups. For this recognition to translate into real changes, it requires the political will of States, the strengthening of mechanisms for monitoring and compliance with judgments, and the active participation of civil society.



## REFERENCES

- ABRAMOVICH, V. **De las violaciones masivas a los patrones estructurales: nuevos enfoques y clásicas tensiones en el sistema interamericano de derechos humanos.** Sur, v. 6, n. 11, p. 7-39, 2009. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r24902.pdf>
- ABRAMOVICH, V. **Responsabilidad estatal por violencia de género: comentarios sobre el caso "Campo Algodonero" en la Corte Interamericana de Derechos Humanos.** Anuario de derechos humanos, n. 6, p. 167-182, 2010. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r31644.pdf>
- CAVALLARO, J. L.; BREWER, S. E. **Reevaluating regional human rights litigation in the twenty-first century: The case of the Inter-American Court.** American Journal of International Law, v. 102, n. 4, p. 768-827, 2008. [https://docs.escri-net.org/usr\\_doc/Cavallero\\_and\\_Brewer,\\_Reevaluating\\_HR\\_Litigation\\_in\\_21st\\_Century\\_in\\_the\\_IACHR.pdf](https://docs.escri-net.org/usr_doc/Cavallero_and_Brewer,_Reevaluating_HR_Litigation_in_21st_Century_in_the_IACHR.pdf)
- CHINCHILLA, F., PARRA, O., CACERES, L., **Pobreza y derechos humanos: hacia la definición de parámetros conceptuales desde la doctrina y acciones del sistema interamericano.** In: INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS (IIDH) (Ed.). ¿Quién responde por los derechos humanos de las poblaciones más pobres en América Latina y El Caribe? San José: IIDH, 2012. p. 19-46. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r30504.pdf>
- COLLINS, P. H. **Black feminist thought: Knowledge, consciousness, and the politics of empowerment.** New York: Routledge, 2000. <https://negrasoulblog.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/04/patricia-hill-collins-black-feminist-thought.pdf>
- CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH). Caso Trabajadores de la Fazenda Brasil Verde vs. Brasil. Sentencia de 20 de octubre de 2016. Serie C No. 318. San José: Corte IDH, 2016. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_318\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_318_esp.pdf)
- COURTIS, C. **Dimensiones conceptuales de la protección legal contra la discriminación.** Revista Derecho del Estado, n. 24, p. 105-141, 2010. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/422>



COURTIS, C. **Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales.** Buenos Aires: Editores del Puerto, 2006.  
<http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/ni-un-paso-atras-la-prohibicion-de-regresividad-en-materia-de-derechos-sociales.pdf>

CRENSHAW, K. **Mapping the margins: Intersectionality, identity politics, and violence against women of color.** Stanford Law Review, v. 43, n. 6, p. 1241-1299, 1991.  
<https://supportny.org/wp-content/uploads/2018/04/mapping-the-margins.pdf>

DULITZKY, A. E. **El sistema interamericano de derechos humanos y las poblaciones afro descendientes en las Américas: una presentación.** Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, v. 47, p. 11-32, 2008.  
<https://www.iidh.ed.cr/images/Publicaciones/RevistaIIDH/revista-iidh47.pdf>

FERRER MAC-GREGOR, E. **Hacia la justiciabilidad plena de los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano de derechos humanos.** Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, p. 113-129, 2017.  
<https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/CESIDH-Justiciabilidad-Derechos-SIDH.pdf>

GALLARDO, H. **Derechos humanos como movimiento social.** Bogotá: Ediciones desde abajo, 2006.  
<https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/86412/derechos%20humanos.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

GORENDER, J. **O escravismo colonial.** 6. ed. São Paulo: Editora Ática, 1978.  
<https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2021/11/Escravismo-Colonial-Web.pdf>

HUNEEUS, A. **Courts resisting courts: Lessons from the Inter-American Court's struggle to enforce human rights.** Cornell International Law Journal, v. 44, n. 3, p. 493-533, 2011. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r30405.pdf>

GONGORA, M. **Discriminación en clave interseccional: Tendencias recientes en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.** México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8946866>



NASCIMENTO, A. D. **O genocídio do negro brasileiro: processo de um racismo mascarado.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.  
<https://afrocentricidade.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/04/o-genocidio-do-negro-brasileiro-processo-de-um-racismo-mascarado-abdias-do-nascimento.pdf>

SABA, R. **(Des)igualdad estructural.** In: AMAYA, J. (Ed.). *Visiones de la Constitución 1853-2004.* Buenos Aires: UCES, 2007. p. 479-514.  
[https://www.patriciamagno.com.br/wp-content/uploads/2014/08/PM\\_Des\\_igualdad\\_Estructural-Saba.pdf](https://www.patriciamagno.com.br/wp-content/uploads/2014/08/PM_Des_igualdad_Estructural-Saba.pdf)

SABA, R. **Pobreza, derechos y desigualdad estructural.** In: INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (IIDH) (Ed.). *¿Quién responde por los derechos humanos de las poblaciones más pobres en América Latina y El Caribe?* San José: IIDH, 2012. p. 47-94.  
<https://www.iidh.ed.cr/images/Publicaciones/OportDesarrollo/Quien%20responde%20por%20los%20DDHH%20de%20las%20poblaciones%20mas%20pobres%20en%20America%20Latina%20y%20El%20Caribe.pdf>

SAFA, H. I. **Challenging Mestizaje: A Gender Perspective on Indigenous and Afro-descendant Movements in Latin America.** *Critique of Anthropology*, v. 25, n. 3, p. 307-330, 2005.  
[https://www.researchgate.net/publication/249628643\\_Challenging\\_MestizajeA\\_Gender\\_Perspective\\_on\\_Indigenous\\_and\\_Afrodescendant\\_Movements\\_in\\_Latin\\_America](https://www.researchgate.net/publication/249628643_Challenging_MestizajeA_Gender_Perspective_on_Indigenous_and_Afrodescendant_Movements_in_Latin_America)

SOUSA SANTOS, B. **Derechos humanos, democracia y desarrollo.** Bogotá: Dejusticia, 2014.  
<https://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Derechos%20Humanos%20Democracia%20y%20Desarrollo.pdf>

SHAHINIAN, G. **Informe de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias (A/HRC/15/20).** Ginebra: Conselho de Direitos Humanos, 2010.  
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10178.pdf>

WOLKMER, A. C. **Introdução ao pensamento jurídico crítico.** São Paulo: Saraiva, 2002.  
<https://sinismos.wordpress.com/wp-content/uploads/2012/03/introduccion-al-pensamiento-juridico-critico.pdf>