

Tribunal Regional Federal da 1ª Região
Escola de Magistratura Federal da 1ª Região

Coleção
Percursos na Formação da Magistratura Federal

Justiça Ecológica

Tutela Climática e Socioambiental na Amazônia

Volume 3

Com artigos de juízas e juizes federais egressos do
Curso de Formação Inicial da ESMAF, aprovados no XVII Concurso - TRF1

Coleção
Percursos na Formação da Magistratura Federal

Justiça Ecológica

Tutela Climática e Socioambiental na Amazônia

Volume 3

Composição TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL da 1ª Região

Desembargador Federal JOÃO BATISTA MOREIRA - Presidente

Desembargadora Federal GILDA SIGMARINGA SEIXAS - Vice-Presidente

Desembargador Federal NEY BELLO - Corregedor Regional

Desembargador Federal CARLOS EDUARDO MOREIRA ALVES

Desembargador Federal ITALO MENDES

Desembargador Federal JOSÉ AMILCAR MACHADO

Desembargadora Federal MARIA DO CARMO CARDOSO

Desembargador Federal NÉVITON GUEDES

Desembargador Federal MARCOS AUGUSTO DE SOUSA

Desembargador Federal JOÃO LUIZ DE SOUSA

Desembargador Federal JAMIL DE JESUS OLIVEIRA

Desembargador Federal HERCULES FAJOS

Desembargadora Federal DANIELE MARANHÃO

Desembargador Federal WILSON ALVES DE SOUZA

Desembargador Federal CÉSAR JATAHY

Desembargador Federal RAFAEL PAULO

Desembargadora Federal MAURA MORAES TAYER

Desembargador Federal GUSTAVO SOARES AMORIM

Desembargador Federal MORAIS DA ROCHA

Desembargador Federal PEDRO BRAGA FILHO

Desembargador Federal MARCELO ALBERNAZ

Desembargadora Federal SOLANGE SALGADO DA SILVA

Desembargador Federal LEÃO ALVES

Desembargador Federal MARCUS BASTOS

Desembargadora Federal KÁTIA BALBINO

Desembargador Federal RUI GONÇALVES

Desembargador Federal ROBERTO CARVALHO VELOSO

Desembargador Federal URBANO LEAL BERQUÓ NETO

Desembargador Federal ANTONIO SCARPA

Desembargador Federal NEWTON RAMOS

Desembargador Federal EULER DE ALMEIDA

Desembargadora Federal CANDICE LAVOCAT GALVÃO JOBIM

Desembargadora Federal ROSANA NOYA ALVES WEIBEL KAUFMANN

Desembargadora Federal ANA CAROLINA ROMAN

Desembargador Federal JOÃO CARLOS MAYER

Desembargador Federal ALEXANDRE VASCONCELOS

Desembargador Federal PABLO ZUNIGA

Desembargador Federal ALEXANDRE LARANJEIRA

Desembargador Federal FLÁVIO JARDIM

Desembargador Federal EDUARDO MARTINS

Desembargadora Federal ROSIMAYRE GONÇALVES DE CARVALHO

Desembargadora Federal IVANI SILVA DA LUZ

Coleção
Percursos na Formação da Magistratura Federal

Justiça Ecológica

Tutela Climática e Socioambiental na Amazônia

Volume 3

Brasília/DF, 2026

Organizadores

Desembargador Federal Jamil de Jesus Oliveira (Diretor Esmaf)
Juiz Federal Hugo Abas Frazão (Coordenador de Gestão e Relacionamento Institucional Esmaf)
Juiz Federal Wendelson Pereira Pessoa

Equipe Técnica

Gabriela Vaz Junqueira Artiaga (Secretária Executiva Esmaf)
Jacqueline Miranda Torres Corso (Esmaf)
Luciana Fernandes Menezes (Esmaf)

Projeto Gráfico e Diagramação

Luciana Fernandes Menezes (Esmaf)

Conselho Editorial

Juiz Federal Hugo Abas Frazão
Juiz Federal Wendelson Pereira Pessoa
Juiz Federal Roberto Luis Luchi Demo
Juiz Federal Alysson Maia Fontenele
Juíza Federal Raquel Soares Chiarelli
Professor Fernando de Assis Alves (STJ)
Professora Marcia de Borba Campos (CJUD-TJRS)

Apoio

Instituto Justiça & Cidadania – Presidente Tiago Santos Salles
Associação dos Juizes Federais do Brasil (AJUFE) – Presidente Juiz Federal Caio Castagine Marinho
Associação dos Juizes Federais da 1ª Região (AJUFER) – Presidente Juiz Federal Ilan Presser
Associação dos Juizes Federais da Bahia (AJUFBA) – Presidente Juíza Federal Luisa Lima
Associação dos Juizes Federais do Piauí (AJUFEPI) – Presidente Juiz Federal Rodrigo Pinheiro do Nascimento

Justiça ecológica : tutela climática e socioambiental na Amazônia / Escola de Magistratura Federal da 1ª Região ; Orgs. Jamil de Jesus Oliveira, Hugo Abas Frazão e Wendelson Pereira Pessoa. – Brasília : Tribunal Regional Federal da 1ª Região, 2026.
172 p. – (Percurso na formação da magistratura federal ; v. 3)

“Com artigos de juízas e juizes federais egressos do Curso de Formação Inicial da ESMaf, aprovados no XVII Concurso – TRF1”.
ISBN 978-65-89046-16-5

1. Proteção ambiental. 2. Direito dos povos. 3. Tratado. I. Brasil. Tribunal Regional Federal. Região 1. II. Escola da Magistratura Federal. Região 1. (Esmaf).

CDDir 341.418
CDDir 341.412 (coleção)

Apresentação

A presente obra, *Justiça Ecológica – Tutela Climática e Socioambiental na Amazônia*, materializa um esforço institucional de alta densidade: a conversão da experiência formativa em doutrina aplicada à proteção do bioma amazônico e dos povos que dele dependem. Este Volume 3 da *Coletânea Percursos na Formação da Magistratura Federal* não se limita a registrar a conclusão de ciclos acadêmicos; documenta a emergência de uma jurisdição federal que reconhece o território como pressuposto da tutela efetiva e assume, deliberadamente, a responsabilidade de compatibilizar desenvolvimento econômico, proteção ecológica e direitos dos povos tradicionais na maior floresta tropical do planeta.

A iniciativa decorre da Portaria Esmaf nº 1/2026, que instituiu o Conselho Editorial da Coletânea, homologou a seleção de artigos e reconheceu a equivalência acadêmica para fins de vitaliciamento. Os trabalhos foram submetidos em resposta ao Edital de Abertura nº 1/Esmaf/TRF1, de 12 de março de 2025, que instituiu a Chamada para Submissão de Artigos sob o tema “Percursos na Formação da Magistratura Federal: Trajetórias e Reflexões do XVII Concurso do TRF1”. A seleção contemplou artigos elaborados como trabalhos de conclusão do curso “EAD – Produção Científica e Pesquisa Empírica Aplicada à Prestação Jurisdicional”, realizado no período de 4 de agosto a 10 de outubro de 2025, na modalidade on-line, com carga horária de 60 horas-aula, credenciado pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (Enfam). O Conselho Editorial, composto majoritariamente por doutores vinculados à magistratura e ao serviço público judiciário, procedeu à revisão técnica e à supervisão das etapas de editoração.

Sob a chancela da Escola de Magistratura Federal da 1ª Região (Esmaf), os trabalhos aqui reunidos diagnosticam e enfrentam o dilema central da jurisdição federal na Amazônia: como assegurar a tutela efetiva do meio ambiente ecologicamente equilibrado – consagrado no artigo 225 da Constituição de 1988 como direito fundamental e dever intergeracional – em um território de 5,5 milhões de km² marcado pela pressão do garimpo ilegal, pelo avanço do desmatamento, pela sobreposição de competências e pela presença de povos originários cujos direitos territoriais e culturais

exigem do Judiciário uma jurisdição de presença, e não de distância. A intersecção entre proteção ecológica, direitos dos povos tradicionais e efetividade da prestação jurisdicional adquire relevância crescente diante de um cenário em que a taxa de desmatamento na Amazônia segue como indicador crítico da governança ambiental e os conflitos fundiários escalonam em complexidade e violência. Como marco normativo transversal, destacam-se o Protocolo de San Salvador e a Opinião Consultiva OC-23/17 da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que consagraram a dimensão ambiental dos direitos humanos e o dever de progressividade, bem como o Acordo de Escazú, que — embora pendente de ratificação plena pelo Brasil — opera como vetor hermenêutico para a transparência, a participação e o acesso à justiça em matéria ambiental. No plano interno, a Resolução CNJ nº 510/2023 instituiu as Comissões de Soluções Fundiárias, e as Portarias COGER nºs 18 e 19/2025 criaram o Núcleo de Apoio Técnico às Ações Ambientais (NAT Ambiental) na 1ª Região, instrumentos que impõem a necessidade de compatibilizar a tutela socioambiental com a cooperação judiciária e o respeito aos direitos dos povos tradicionais.

Nesse contexto, a coletânea não apenas diagnostica os desafios da tutela socioambiental na Amazônia, mas propõe caminhos pavimentados pela doutrina e testados na realidade forense das subseções mais remotas da 1ª Região. O propósito é sistematizar experiências de presença territorial, inovações processuais e reflexões dogmáticas que contribuam para o aprimoramento da jurisdição ecológica, com vistas a uma efetividade que não descuide da legitimidade democrática e do respeito aos saberes tradicionais. A resposta coletiva aponta para um modelo de justiça estruturado em convencionalidade ecológica, cooperação judiciária em processos estruturais e presença territorial como condição de acesso à justiça. A organização da obra obedece a uma lógica de sistema, articulando-se em três eixos estruturantes que dialogam entre si: a convencionalidade ecológica e o constitucionalismo socioambiental, a presença territorial e a jurisdição em processos estruturais amazônicos, e a tutela penal do bioma aliada à gestão socioambiental e à governança da prova.

Eixo 1: Convencionalidade Ecológica e Constitucionalismo Socioambiental

O primeiro eixo aborda os fundamentos dogmáticos da tutela ecológica sob a perspectiva do controle de convencionalidade e do constitucionalismo socioambiental.

A discussão situa-se no marco do Protocolo de San Salvador, do Acordo de Escazú e da Opinião Consultiva OC-23/17 da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que consagraram a dimensão ambiental como componente inafastável dos direitos humanos. Identificam-se desafios como a regressão institucional no aparato de fiscalização ambiental, a omissão administrativa em regularizações fundiárias e a tensão entre modelos de desenvolvimento econômico e a vedação ao retrocesso ecológico, com impactos diretos na efetividade da proteção ao bioma e na segurança jurídica dos povos tradicionais.

A discussão é inaugurada pelo Juiz Federal Alexander Kaim Kamphorst, cuja atuação na Subseção de Itaituba – epicentro de conflitos minerários no sudoeste paraense – lhe permite dissecar, com precisão empírica, as múltiplas dimensões do princípio da proibição de retrocesso ambiental. Seu estudo investiga como tratados internacionais, notadamente o Protocolo de San Salvador e o Acordo de Escazú, servem de parâmetro para o controle de convencionalidade na Amazônia, demonstrando que o desmantelamento de órgãos de fiscalização configura retrocesso institucional e que a omissão em regularizações fundiárias viola o dever de proteção suficiente – ambos censuráveis à luz da supralegalidade dos tratados de direitos humanos. O trabalho identifica quatro dimensões operativas da vedação ao retrocesso na prática da Justiça Federal: a institucional, voltada a impedir o esvaziamento de órgãos como IBAMA e ICMBio; a legislativa, como limite material ao poder de reforma; a procedimental, que assegura garantias como a consulta prévia aos povos indígenas; e a decorrente de omissão, que censura a inércia administrativa que favorece a grilagem e a degradação ambiental. Em diálogo direto com essa macrovisão normativa, o pesquisador Hugo Abas Frazão propõe a categoria do “Novo Constitucionalismo Latino-Americano Jurisdicionalizado” para explicar como o Supremo Tribunal Federal aplica, por via jurisdicional, valores do constitucionalismo andino – ecocentrismo, plurinacionalidade, direitos da natureza – em um ordenamento que não passou por refundação constituinte. O trabalho analisa decisões paradigmáticas – do julgamento do Marco Temporal (ADIs 7.582 e conexas) à ADPF 709 (proteção dos Yanomami contra o garimpo) – e a Opinião Consultiva OC-32/25 da Corte Interamericana sobre emergência climática, propondo um enquadramento normativo para litígios socioambientais estruturado em

três condições: compatibilidade convencional, efetividade estrutural e racionalidade ecocêntrica-pluralista que incorpore conhecimentos tradicionais indígenas como critério de validade constitucional. As conclusões convergem para a necessidade de que o juiz federal assumira o papel de garantidor dos compromissos internacionais ambientais, aplicando a vedação ao retrocesso como parâmetro decisório vinculante e operando como “duplo freio” contra regressões ambientais do Executivo e do Legislativo, sem descuidar da integração dos saberes originários na fundamentação das decisões que envolvem biomas e povos tradicionais.

Eixo 2: Presença Territorial, Processos Estruturais e Conflitos Fundiários na Amazônia

O segundo eixo trata da atuação jurisdicional em territórios de conflito socioambiental, com foco na presença física do magistrado, na cooperação judiciária em processos estruturais e no enfrentamento dos conflitos fundiários coletivos. A análise ancora-se na Resolução CNJ nº 510/2023, que instituiu as Comissões de Soluções Fundiárias após a ADPF 828, e nas Portarias COGER nºs 18 e 19/2025, que criaram o Núcleo de Apoio Técnico às Ações Ambientais (NAT Ambiental). Complexidades como a multipolaridade subjetiva dos litígios amazônicos, o isolamento logístico das subseções fronteiriças e a insuficiência do modelo adjudicatório binário para conflitos que envolvem megaprojetos de infraestrutura, povos indígenas e comunidades ribeirinhas impõem a busca por soluções que transcendam o paradigma tradicional de jurisdição.

O tema é ancorado pelos Juízes Federais André Luís Cavalcanti Silva e Diogo Haruo da Silva Tanaka, que propõem inovação processual disruptiva: a figura do “magistrado-consultor”. A partir de casos concretos – a derrocagem do Pedral do Lourenço na Hidrovia Araguaia-Tocantins e a readequação do componente indígena nas rodovias BR-230 e BR-422, envolvendo os Awaete Parakanã –, o trabalho demonstra que a cooperação judiciária (arts. 67-69 do CPC) permite designar magistrados sem poder decisório, mas com expertise, para auxiliar em inspeções, mediações interculturais e diálogos institucionais, superando a assimetria informacional que marca os litígios ambientais de grande escala. A proposta encontra materialização normativa no NAT Ambiental, que institucionaliza o apoio técnico por meio de três frentes complementares: monitoramento sistemático de dados, acompanhamento processual qualificado e atuação direta em casos de alta complexidade, incluindo visitas técnicas

às áreas de conflito. Essa diretriz de presença territorial desdobra-se em relatos que demonstram sua indispensabilidade na realidade amazônica. A Juíza Federal Cristina Lazzari Souza, em estudo metodologicamente rigoroso baseado na observação participante, documenta a realidade da Subseção de Tabatinga, na tríplice fronteira Brasil-Colômbia-Peru, onde a ausência de agências do INSS, o isolamento fluvial, a dependência de energia termelétrica e a vulnerabilidade dos povos indígenas do Vale do Javari – incluindo populações isoladas como os Korubo e a maior concentração de povos em isolamento voluntário do mundo – demonstram que a presença física do juiz não é formalidade, mas condição de possibilidade para o acesso à justiça e a identificação de demandas invisíveis à gestão à distância. Em abordagem que articula litígio estrutural e política habitacional, o Juiz Federal Filipe de Oliveira Lins relata como a transição de um modelo reativo para uma jurisdição dialógica em Cruzeiro do Sul, no Acre, permitiu transformar um conflito possessório envolvendo a Empresa Brasil de Comunicação (EBC), o Município e ocupantes sem teto em oportunidade de construção de solução estruturante de moradia, substituindo a liminar de reintegração por articulação interinstitucional que destravou negociações paralisadas há décadas – demonstrando empiricamente que a visita do magistrado ao local do conflito gera capital simbólico, pacificação social e efetividade real. Completando o eixo, a Juíza Federal Letícia Alves Bueno Pereira analisa a institucionalização das Comissões de Soluções Fundiárias na 1ª Região, detalhando a dinâmica operacional em três planos – desocupação pacífica, forçada e de operação – e demonstrando como a Nota Técnica nº 2/2025 racionaliza o cumprimento de ordens de reintegração, evitando a violência estatal e promovendo a dignidade das populações vulneráveis por meio da mediação prévia, em alinhamento com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030. A direção de solução aponta para uma jurisdição de presença e cooperação, onde o magistrado assume o papel de articulador de políticas públicas em conflitos multipolares, a cooperação judiciária substitui o isolamento decisório e as Comissões Fundiárias oferecem ferramentas institucionais concretas para o enfrentamento dos conflitos agrários na Amazônia Legal.

Eixo 3: Tutela Penal do Bioma, Gestão Socioambiental e Governança da Prova

O terceiro eixo concentra-se na efetividade da resposta estatal aos ilícitos ambientais e na gestão racional das demandas socioambientais, abrangendo tanto a esfera penal quanto a previdenciário-ambiental e a governança da prova técnica. O debate é situado na Lei nº 9.605/98, no arcabouço constitucional de proteção ao patrimônio mineral (art. 20, IX e X, da Constituição) e na Resolução CNJ nº 630/2025, que instituiu o Sistema Nacional de Gestão de Perícias Judiciais (SisPerJud). Identificam-se obstáculos como a brandura das penas ambientais que conduz à prescrição frequente, a aplicação acrítica do princípio da insignificância em desmatamentos de grande extensão, a litigiosidade de massa no seguro-defeso e a heterogeneidade dos laudos periciais que compromete a segurança jurídica.

No campo da tutela penal, o Juiz Federal Pedro Henrique Cavalcanti Brindeiro enfrenta o paradoxo jurídico da devolução do ouro apreendido após a prescrição da pena criminal em crimes de garimpo ilegal. O trabalho sustenta que o minério extraído clandestinamente é produto do crime e patrimônio da União, cuja restituição ao garimpeiro equivaleria a uma legitimação judicial do ilícito e do dano socioambiental – a cada quilograma de ouro ilegal, 1,9 quilograma de mercúrio é lançado no ambiente. Propõe-se a instauração de incidente de restituição onde o requerente deve provar a origem lícita do minério, revertendo a lógica que premia a impunidade e assegurando o perdimento do bem em favor da União com fundamento constitucional. Em abordagem complementar, os Juízes Federais Pablo Kipper Aguilar e Maira Micaele de Godoi Campos, atuando na jurisdição de Altamira – a maior comarca do mundo em extensão territorial –, questionam a jurisprudência que utiliza o “módulo fiscal” como parâmetro de insignificância em crimes de desmatamento (art. 50-A da Lei nº 9.605/98). O estudo demonstra a desproporção de considerar irrelevante a supressão de 70 a 75 hectares de floresta amazônica – equivalente a 98 campos de futebol – e propõe parametrização restritiva estruturada em cinco critérios: lesão não superior a 20% do módulo fiscal, existência de sanção administrativa prévia, inexistência de intuito

lucrativo empresarial, vedação da insignificância em terras indígenas e projetos de assentamento, e inexistência de habitualidade ou reincidência.

Na esfera da gestão socioambiental e da governança da prova, a eficiência operacional é atacada em frentes complementares. Os pesquisadores Hanna Fernandes Porto e Rick Leal Frazão relatam a experiência de gestão do acervo de seguro-defeso na Subseção de Bacabal, na Bacia Hidrográfica do Rio Mearim, no Maranhão, combinando triagem qualificada, aplicação sistemática de precedentes (IRDR 81 e Tema 319 da TNU) e, inovadoramente, o uso de Inteligência Artificial para minutas padronizadas, com redução drástica na taxa de congestionamento – demonstrando que a competência em gestão e inovação tecnológica é hoje parte indissociável do ofício do juiz federal, especialmente para lidar com a demanda massificada de direitos socioambientais. A Juíza Federal Ana Carolina Magalhães Caturelli encerra o volume com contribuição metodológica de alcance universal: o diagnóstico da heterogeneidade dos laudos periciais como causa de insegurança jurídica e litigiosidade recursal. O trabalho propõe governança da prova pericial estruturada na avaliação biopsicossocial conforme a Classificação Internacional de Funcionalidade (CIF) da OMS, na capacitação continuada e certificação de peritos sob a égide do SisPerJud e na celebração de parcerias com universidades para formação de peritos desde a graduação. Em suma, o eixo reafirma que a tutela penal do bioma exige rigor proporcional à magnitude dos danos e que a eficiência na gestão de demandas socioambientais não pode sacrificar a qualidade da cognição judicial, enfatizando que a proteção do meio ambiente e a garantia dos direitos sociais são faces complementares de uma mesma jurisdição comprometida com a efetividade.

Considerações finais

O material aqui reunido ultrapassa o registro acadêmico convencional e constitui um repositório de teses dogmáticas, tecnologias de gestão socioambiental e metodologias de jurisdição territorial prontas para o reuso. Ele comprova que a Justiça Federal da 1ª Região, por intermédio da Esmaf, consolidou um ciclo virtuoso onde a formação continuada resulta em aprimoramento direto da prestação jurisdicional em territórios de alta complexidade socioambiental. A união entre o know-how doutrinário dos professores formadores e a energia transformadora dos magistrados

em vitaliciamento oferece à comunidade jurídica não apenas teses, mas ferramentas de proteção ecológica e cooperação institucional.

Confia-se que este volume sirva de referência para magistrados, servidores, advogados, membros do Ministério Público e da Defensoria Pública, bem como para pesquisadores e estudantes interessados nos temas da justiça ecológica, da tutela climática e dos direitos dos povos tradicionais. A consolidação de uma jurisdição de presença territorial, aliada ao rigor na tutela penal do bioma e ao respeito aos saberes originários, apresenta-se como pressuposto para a realização da justiça em uma Amazônia onde a sobrevivência do maior patrimônio socioambiental do planeta depende, também, da capacidade do Judiciário de estar presente, decidir com coragem e cooperar com eficiência. Entregamos à comunidade jurídica um volume que alia a vanguarda dogmática à responsabilidade ecológica, reafirmando nosso compromisso com uma jurisdição eficiente, ecocêntrica e republicana.

Brasília, março de 2026.

Jamil Rosa de Jesus Oliveira

Desembargador Federal

Diretor da Escola de Magistratura Federal da 1ª Região

Sumário

Novo Constitucionalismo Latino-Americano Jurisdicionalizado: Convencionalidade Ecológica e Pluralismo Jurídico No STF	
Hugo Abas Frazão.....	19
A Proibição de Retrocesso Ambiental no Controle de Convencionalidade: Perspectiva da Justiça Federal da 1ª Região	
Alexsander Kaim Kamphorst.....	37
O Magistrado-Consultor em Processos Estruturais Ambientais: uma proposta de cooperação da Justiça Federal a partir da experiência na Amazônia	
André Luís Cavalcanti Silva e Diogo Haruo da Silva Tanaka.....	58
Garimpo Ilegal e Prescrição Penal: A Controvérsia sobre a Restituição do Ouro Apreendido	
Pedro Henrique Cavalcanti Brindeiro.....	86
Aplicação do Princípio da Insignificância pela Justiça Federal na Amazônia Legal	
Pablo Kipper Aguilar e Máira Micaele de Godoi Campos.....	98
Seguro-Defeso na Bacia Hidrográfica do Rio Mearim: Soluções para a Subseção Judiciária de Bacabal-MA	
Hanna Fernandes Porto e Rick Leal Frazão.....	111
A Atuação Judicial em Litígios Estruturais: entre a Inércia Processual e A Proatividade Institucional Reflexões a partir de um caso de reintegração de posse na Justiça Federal do Acre	
Filipe de Oliveira Lins.....	129
Possibilidades de jurisdição inovadora no tratamento de conflitos fundiários: uma análise à luz da Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal Regional Federal da 1ª Região	
Letícia Alves Bueno Pereira.....	142
A Importância da Magistratura Presente no Local de Jurisdição: reflexões a partir da experiência na Subseção Judiciária de Tabatinga/AM	
Cristina Lazzari Souza.....	154
A Governança da Prova Pericial em Benefícios por Incapacidade: Padronização, Capacitação e Efetividade dos Direitos Sociais na Justiça Federal (JEF Franca/SP)	
Ana Carolina Magalhães Caturelli.....	161



Artigos



Novo Constitucionalismo Latino-Americano Jurisdicionalizado:¹ Convencionalidade Ecológica E Pluralismo Jurídico No STF

Hugo Abas Frazão²

Resumo: O Novo Constitucionalismo Latino-Americano (NCL) enfrenta paradoxo que parece comprometer sua viabilidade: sua promessa institucional colide com instabilidade política nos países andinos de origem. Este artigo desafia o diagnóstico de extinção do paradigma mediante análise de duas dinâmicas complementares. A primeira consiste na institucionalização transnacional operada pela jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, culminando na Opinião Consultiva OC-32/25 sobre emergência climática, que estabelece padrões ecológicos de convencionalidade. A segunda configura o NCL Jurisdicionalizado: hibridismo constitucional em que o Supremo Tribunal Federal brasileiro opera com ferramentas típicas da Constituição invasora (neoconstitucionalismo europeu), mas materializa conteúdos alinhados à Constituição de refundação ou refundante (NCL andino). O artigo propõe enquadramento teórico-normativo organizado em três condições cumulativas (compatibilidade convencional; efetividade estrutural; racionalidade ecocêntrica-pluralista) aplicável à análise de litígios estruturais envolvendo tutela climática e socioambiental. A análise das decisões sobre o marco temporal, da ADPF 709 e dos direitos bioculturais demonstra que o STF atua como duplo freio ao hiperpresidencialismo e ao hiperparlamentarismo; reconhece formas de pluralismo jurídico interno; mas enfrenta desafios de colegialidade decorrentes da crescente individualização decisória. A tese central sustenta que a legitimidade do constitucionalismo jurisdicionalizado depende do compromisso com a de(s)colonialidade.

Palavras-chave: NCL jurisdicionalizado; decolonialidade; teoria da Constituição; padrões ecológicos de convencionalidade; pluralismo jurídico.

¹ O presente artigo desenvolve e sistematiza a comunicação intitulada "*El Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano y el Caso brasileño*", apresentada por este autor no CAF 2026 (*Corso di Alta Formazione in Giustizia costituzionale e tutela giurisdizionale dei diritti "Alessandro Pizzorusso"*), realizado na *Università di Pisa*, Pisa, em 14 de janeiro de 2026. A redação foi ampliada e revisada para publicação. Agradeço a Rubén Martínez Dalmau, que introduziu e coordenou a sessão "*Il neocostituzionalismo in America Latina*", e aos professores Susanna Pozzolo e Gorki Gonzales Mantilla, com quem compartilhei a mesa. Registro, ainda, meu agradecimento aos diretores científicos e organizadores do evento, Roberto Romboli, Giuseppe Campanelli e Gianluca Famiglietti.

² Juiz Federal na 3ª Relatoria da 2ª Turma Recursal da Seção Judiciária do Maranhão. Professor Adjunto da Universidade Estadual do Maranhão. *Dottore in Scienze Giuridiche (curriculum Teoria dei diritti fondamentali, giustizia costituzionale, comparazione giuridica, diritto e religione)* pela *Università di Pisa*. Membro da *Associazione Gruppo di Pisa*. Coordenador da Escola de Magistratura Federal da 1ª Região do Brasil. Email: hugo.frazao@trf1.jus.br.

Introdução

O Novo Constitucionalismo Latino-Americano (NCL)³ enfrenta, no segundo quarto do século XXI, paradoxo que parece comprometer sua viabilidade como paradigma constitucional autônomo ou, nos termos da distinção epistemológica que estrutura este estudo, como teoria da constituição propriamente dita (em contraposição à teoria do direito).⁴ Originalmente concebido como projeto refundante na região andina (baseado na ativação popular do poder constituinte; no reconhecimento da plurinacionalidade; e na incorporação do *Buen Vivir*, filosofia andina que propõe modelo de vida em harmonia com a natureza e com outros seres humanos, opondo-se à lógica desenvolvimentista convencional (ACOSTA, 2013, p. 25-48)), sua promessa institucional colide com instabilidade política persistente nos países de origem (MIER GALERA, 2024, p. 505-515). A Bolívia enfrenta crise política recorrente que põe em questão a sustentabilidade do modelo plurinacional; o Equador experimentou retrocessos institucionais que comprometem a efetividade dos direitos da natureza consagrados em 2008.

Este artigo desafia a tese de desaparecimento do NCL mediante análise de duas dinâmicas complementares que evidenciam sua mutação para forma jurisdicionalizada. De um lado, o paradigma passou por institucionalização transnacional mediante a jurisprudência da Corte Interamericana, culminando na Opinião Consultiva OC-32/25 sobre emergência climática (CORTE IDH, 2025), que estabelece o que neste ensaio se denomina *padrões ecológicos de convencionalidade*. De outro, encontrou aplicação específica no Brasil, onde desenvolvimentos jurisprudenciais convergem com premissas substantivas do NCL.

A indagação central pode ser formulada nos seguintes termos: em contexto onde o futuro é ameaçado pela emergência climática e pela erosão democrática, pode o STF legitimamente aplicar o NCL Jurisdicionalizado para compensar uma sala de máquinas disfuncional — a parte orgânica da Constituição que tende a bloquear a participação popular do campo político — (GARGARELLA, 2014, p. 283-312), a garantir efetivamente sobrevivência contra retrocessos, sem converter-se em supremocracia — ou, no vocabulário comparado, *juristocracy* (VIEIRA, 2008, p. 441-464; HIRSCHL, 2004)⁵? Essa indagação adquire relevância particular para a jurisdição federal na Amazônia, onde conflitos envolvendo terras indígenas,

³ O Novo Constitucionalismo Latino-Americano (NCL) designa o movimento constitucional inaugurado pelas Constituições do Equador (2008) e da Bolívia (2009), caracterizado pela ativação popular do poder constituinte originário, pelo reconhecimento da plurinacionalidade e pela incorporação de cosmovisões indígenas — como o *Buen Vivir* e os direitos da natureza (*Pachamama*).

⁴ A distinção entre teoria do direito e teoria da Constituição é desenvolvida por Viciano Pastor e Martínez Dalmau. O neoconstitucionalismo, centrado em validade, interpretação e justificação, ocupa-se de problemas distintos daqueles que orientam o NCL, cujo centro de gravidade é institucional e político-constitucional.

⁵ O conceito foi cunhado por Oscar Vilhena Vieira para descrever a expansão do STF sobre competências tradicionalmente reservadas aos demais poderes.

garimpo ilegal, desmatamento e mudanças climáticas exigem do magistrado repertório conceitual que articule direito constitucional, direito internacional dos direitos humanos e teoria decolonial.

A contribuição original reside em quatro aportes: na proposição do *NCL Jurisdicionalizado* como categoria analítica; na demonstração de como a teoria decolonial pode informar a prática judicial como critério de validade constitucional; no desenvolvimento de enquadramento normativo organizado em três condições cumulativas aplicável a litígios climáticos e socioambientais; e na articulação entre o efeito de *res interpretata* das opiniões consultivas da Corte IDH – doutrina segundo a qual as interpretações da Corte Interamericana vinculam não apenas as partes do caso específico (*res judicata*), mas todos os Estados-partes quanto aos *standards* interpretativos mínimos estabelecidos (FERRER MAC-GREGOR, 2013, p. 643-694)⁶. O enquadramento teórico aqui desenvolvido pretende oferecer marco de referência para a análise de casos concretos envolvendo tutela climática e socioambiental na Amazônia.

I. A Ruptura Epistemológica: Teoria da Constituição *versus* Teoria do Direito

A primeira questão é de natureza epistemológica e constitui premissa metodológica deste estudo: estamos ante uma *Constituição sem país* (fórmula cunhada para designar o caráter coletivo e anônimo do processo constituinte, em que a autoria se dilui na participação popular) (VICIANO PASTOR; MARTÍNEZ DALMAU, 2012, p. 17) ou ante invasão normativa que impregna o ordenamento mediante princípios e ponderação sem questionar a legitimidade do próprio processo constituinte? Essa distinção é primordial porque determina o registro em que opera a adjudicação constitucional: como aplicação de princípios abstratos a casos concretos (teoria do direito) ou como realização de projeto político-constitucional de refundação social (teoria da constituição).

O modelo europeu apresenta configuração específica, descrita por Guastini como “constitucionalização do ordenamento jurídico”: processo pelo qual o sistema jurídico resulta “impregnado” pelas normas constitucionais (GUASTINI, 2005, p. 49-73). Pozzolo denomina esse fenômeno *Constituição invasora* (POZZOLO, 2001, p. 45-78):⁷ a constituição deixa de ser mero limite negativo ao legislador e torna-se fonte de normatividade que penetra todos os ramos do ordenamento. O juiz constitucional assume proeminência como intérprete último de constituição densa de valores que demanda concretização caso a caso mediante técnicas argumentativas sofisticadas (ALEXY, 2008, p. 85-120). Tal configuração

⁶ A distinção entre *res judicata* (eficácia direta para as partes) e *res interpretata* (eficácia orientadora para todos os Estados parte da CADH) é fundamental para compreender a dinâmica de circulação de standards jurídicos no sistema interamericano.

⁷ O conceito foi cunhado por Pozzolo para descrever o modelo europeu em que a norma constitucional impregna todo o ordenamento mediante princípios e técnicas de ponderação, com o juiz constitucional assumindo protagonismo como intérprete último.

caracteriza o neoconstitucionalismo: teoria do direito que descreve e prescreve como os tribunais devem aplicar constituições principiológicas.

O modelo latino-americano, que Martínez Dalmau denomina *Constituição refundante* (MARTÍNEZ DALMAU, 2010, p. 15-32),⁸ opera em registro categorialmente diverso. Não se trata primariamente de impregnar o ordenamento existente com princípios constitucionais, mas de refundar o pacto social mediante ruptura explícita com a herança colonial (SANTOS, 2010, p. 71-98). A legitimidade das constituições do NCL deriva da ativação popular do poder constituinte originário mediante processos participativos que excedem os marcos do constitucionalismo liberal clássico. As assembleias constituintes equatoriana (2007-2008) e boliviana (2006-2009) foram eleitas especificamente para elaborar novas constituições, submetidas a referendos aprovatórios com participação superior a 80% do eleitorado (VICIANO PASTOR; MARTÍNEZ DALMAU, 2012, p. 25-30).

Essa distinção fundamental conecta-se com a teoria da *Constituição porosa*, segundo a qual os textos constitucionais contemporâneos não operam como sistemas fechados, mas como estruturas abertas à absorção de influências externas (tanto do direito estrangeiro quanto do direito internacional), permitindo que as Cortes Supremas adaptem a interpretação constitucional às demandas de uma governança multinível sem necessidade de reformas textuais formais (FRAZÃO, 2025, p. 26). A porosidade constitucional é condição de possibilidade do NCL Jurisdicionalizado: permite que tribunais de países sem processo constituinte nos moldes andinos incorporem conteúdos materiais do constitucionalismo refundante mediante interpretação evolutiva. É o caso brasileiro: a Constituição de 1988, embora contenha elementos materialmente convergentes com o NCL (proteção ambiental qualificada, reconhecimento de direitos indígenas, função social da propriedade), não integra formalmente o paradigma segundo a doutrina prevalente, pois seu processo constituinte não realizou ruptura explícita com a ordem anterior nem incorporou o modelo plurinacional (VICIANO PASTOR; MARTÍNEZ DALMAU, 2012, p. 25-30). É precisamente essa lacuna que o NCL Jurisdicionalizado busca compensar pela via interpretativa.

A perspectiva decolonial integra este estudo como eixo metodológico com implicações diretas para a prática judicial.⁹ O conceito de *colonialidade do poder* revela como padrões coloniais de dominação persistem mediante hierarquização de populações segundo critérios raciais e subordinação de conhecimentos não europeus (QUIJANO, 2005, p. 117-142). A epistemologia jurídica brasileira, fortemente

⁸ O conceito foi desenvolvido por Martínez Dalmau para descrever o modelo latino-americano que busca ruptura com a herança colonial mediante assembleias constituintes originárias dotadas de legitimidade popular direta.

⁹ O conceito de colonialidade do poder revela como padrões coloniais de dominação persistem mediante hierarquização de populações segundo critérios raciais e subordinação de conhecimentos não europeus. A colonialidade opera fundamentalmente no domínio epistêmico (o que Mignolo denomina colonialidade epistêmica ou diferença colonial).

influenciada pelo eurocentrismo (FRAZÃO, 2024, p. 33), tende a reproduzir acriticamente categorias desenvolvidas em contextos europeus sem atentar para sua adequação à realidade latino-americana.

Walsh (2013, p. 25) desenvolveu decolonialidade como projeto que não é um novo paradigma teórico, mas antes um modo de pensar, conhecer, ser e fazer. Aplicada à adjudicação constitucional, implica que o *pluralismo epistêmico deve funcionar como critério de validade constitucional* (não como ornamento retórico), determinando quais fontes são legítimas, quais saberes devem ser incorporados e quais vozes ouvidas.¹⁰ Nesse sentido, é decisivo decolonizar o patrimônio cultural e reconhecer e valorizar os grupos tradicionalmente marginalizados (FRAZÃO, 2024, p. 35); exigência que opera como filtro de juridicidade. Para a jurisdição federal na Amazônia, esta premissa metodológica traduz-se em imperativo concreto: decisões sobre terras indígenas, comunidades tradicionais e proteção ambiental devem incorporar conhecimentos tradicionais como fontes normativas relevantes, não como elementos folclóricos ou subsidiários.

II. O Giro Ecocêntrico e os Padrões Ecológicos de Convencionalidade

O giro ecocêntrico representa a contribuição mais distintiva do NCL ao debate constitucional contemporâneo e oferece vocabulário conceitual indispensável para a análise de litígios climáticos e socioambientais. Gudynas (2009; 2014) desenvolveu modelo analítico distinguindo três posições: o *antropocentrismo* concebe a natureza como recurso instrumental; o *biocentrismo* reconhece valor intrínseco aos seres vivos; o *ecocentrismo* estende a consideração moral a ecossistemas completos, reconhecendo a natureza como sujeito de direitos.

As constituições andinas operam no terceiro nível.¹¹ A Constituição boliviana incorpora o *Suma Qamaña* – expressão aymara que designa o “viver bem” em harmonia com a comunidade e a natureza, em oposição ao paradigma desenvolvimentista ocidental – como princípio ético-moral, desenvolvido pela Lei 071/2010 sobre Direitos da Mãe Terra (BOLÍVIA, 2010). Como observa Zaffaroni (2011, p. 71-106),¹² os humanos pertencem à natureza, não o contrário. Moraes (2013, p. 123-155) desenvolveu o conceito de *consciência Pachamama* para designar o processo de emancipação que reconhece a Terra como sujeito vivo, demandando hermenêutica intercultural e polifônica. Bagni (2016, p. 43-60) desenvolveu o conceito de *Caring State* que subordina objetivos econômicos às leis de funcionamento da natureza. Aludida

¹⁰ A literatura TWAIL (*Third World Approaches to International Law*) reforça esta análise: Anghie demonstra como a doutrina da soberania foi construída mediante o encontro colonial; Chimni critica a missão civilizatória subjacente às instituições internacionais; Mutua analisa a metáfora selvagens-vítimas-salvadores no discurso dos direitos humanos.

¹¹ O artigo 71 da Constituição equatoriana estabelece que *la naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia*.

¹² Não se trata de animismo nem de ecologismo instrumental, mas de reconhecimento ontológico de que os humanos pertencem à natureza, não o contrário.

tipologia oferece ferramenta analítica para classificar decisões judiciais sobre tutela ambiental conforme o paradigma subjacente.

Os *padrões ecológicos de convencionalidade* designam o conjunto integrado de normas que formam o parâmetro de controle convencional em matéria ambiental e climática (CORTE IDH, 2021).¹³ A OC-32/25, proferida em 29 de maio de 2025, representa marco qualitativo ao reconhecer que a natureza e seus componentes podem ser considerados sujeitos de direitos no marco de uma interpretação evolutiva da Convenção Americana (CORTE IDH, 2025, par. 112). A Corte caracterizou a emergência climática como ameaça existencial e estabeleceu padrão de *devida diligência reforçada* para Estados em matéria climática.¹⁴

Particularmente relevante para o eixo decolonial é o reconhecimento de que os conhecimentos tradicionais dos povos indígenas e comunidades locais podem aportar perspectivas valiosas para a gestão sustentável dos ecossistemas (CORTE IDH, 2025, par. 158).¹⁵ O *controle de convencionalidade*, na configuração contemporânea, integra-se ao controle de constitucionalidade tradicional, estabelecendo paradigma de interdependência que articula parâmetros domésticos e compromissos internacionais (FRAZÃO, 2025, p. 31).

Ressalva necessária impõe-se quanto ao alcance normativo: dado que a OC-32/25 foi emitida oito meses antes da redação deste artigo, seria prematuro afirmar consolidação de padrões autoritativos; o impacto sobre tribunais domésticos tipicamente requer anos para materializar-se. O diálogo entre cortes constitucionais nacionais e tribunais internacionais de direitos humanos constitui mecanismo fundamental para a formação de um *jus commune* regional que fortalece a coerência do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos (FRAZÃO, 2025, p. 43).

III. As Metáforas Críticas: Paradoxos e Riscos Institucionais

A crítica ao NCL desenvolveu metáforas identificando riscos estruturais. Salazar Ugarte (2013, p. 345-387) cunhou *ornitorrinco jurídico*¹⁶ para designar combinação aparentemente incoerente de elementos heterogêneos. Gonzales Mantilla (2009, p. 245-280) desenvolveu *constitucionalismo de baixa intensidade* para constituições com alto conteúdo programático, mas fraca capacidade de vinculação. Landau (2013,

¹³ A OC-23/17 estabeleceu que o direito ao meio ambiente saudável constitui direito autônomo protegido pelo artigo 26 da CADH, com dimensões individual e coletiva.

¹⁴ A OC-32/25 estabeleceu padrão de *devida diligência reforçada* implicando obrigações de mitigação compatíveis com a meta de 1,5°C, dever de adaptação e proteção reforçada de grupos vulneráveis.

¹⁵ Esta abertura epistêmica conecta-se diretamente com o projeto decolonial ao reconhecer legitimidade a saberes historicamente marginalizados.

¹⁶ A combinação aparentemente incoerente de elementos heterogêneos gera o que Salazar Ugarte denomina *fábricas de aporias*.

p. 189-260) oferece *constitucionalismo abusivo* para o uso de mecanismos formalmente válidos contra os próprios valores constitucionais.

O caso paradigmático é a Sentença 84/2017 do Tribunal Constitucional Plurinacional boliviano:¹⁷ o artigo 168 da Constituição estabelecia mandato presidencial de cinco anos, reelegível uma única vez; em 21 de fevereiro de 2016, o povo boliviano rejeitou em referendo emenda permitindo nova reeleição; o TCP declarou inaplicáveis os limites constitucionais. A Corte IDH, na OC-28/21, respondeu: não existe direito humano à reeleição indefinida; esta é *per se* contrária à democracia representativa (CORTE IDH, 2021, par. 67-145). Os casos de captura institucional na Venezuela, Bolívia e Equador revelam padrões que transcendem circunstâncias nacionais (MIER GALERA, 2024, p. 510-515; LANDAU, 2013, p. 220-230). Ressalva impõe-se quanto ao diagnóstico: a crise do NCL andino decorreu não de excesso de pluralismo, mas de sua captura pela centralização autoritária. A Lei de Deslinde Jurisdicional boliviana (2010) subordinou a justiça indígena à ordinária; o desrespeito ao referendo de 2016 corroe a institucionalidade democrática. Uma correção a isso revela-se essencial: o NCL Jurisdicionalizado legitima-se precisamente como alternativa à captura executiva que sufocou o pluralismo andino.

Essa tensão entre expansão jurisdicional e limites democráticos evidencia o desafio de compatibilizar a ampliação da função contramajoritária com os princípios de legitimidade. A *função contramajoritária* das Cortes Supremas – conceito formulado por Bickel (1962, p. 16-23) para designar a capacidade dos tribunais de invalidar decisões majoritárias em nome de direitos fundamentais – passou por ressignificação histórica (FRAZÃO, 2025, p. 34-35).¹⁸ Essa transformação consolidou os tribunais constitucionais como instituições comprometidas com a promoção da justiça social.

IV. O NCL Jurisdicionalizado: Conceito e Evidência Empírica

O conceito de *NCL Jurisdicionalizado* é proposto como categoria analítica original para descrever a mutação do paradigma nos anos 2020. Designa fenômeno em que a jurisdição constitucional assume função central de materializar promessas transformadoras quando a sala de máquinas bloqueia direitos, participação e pluralismo. A tese é que o NCL mudou para forma jurisdicionalizada como estratégia de

¹⁷ A Sentença 84/2017 do TCP boliviano declarou inaplicáveis os limites constitucionais à reeleição (art. 168), desconsiderando o referendo de 21/02/2016 em que 51,3% dos eleitores rejeitaram a emenda.

¹⁸ Se originalmente o controle jurisdicional das leis visava proteger as elites econômicas e políticas contra decisões majoritárias que pudessem ameaçar seus privilégios, no constitucionalismo do pós-Segunda Guerra essa função foi redirecionada para a proteção de grupos historicamente marginalizados.

sobrevivência, transferindo para tribunais o protagonismo que assembleias constituintes exerceram na fase fundacional.

Essa mutação insere-se no contexto mais amplo da governança multinível contemporânea, que impõe aos juízes constitucionais o desafio de articular suas decisões em múltiplos níveis normativos (FRAZÃO, 2025, p. 25).¹⁹ O constitucionalismo contemporâneo engendra a figura do *juiz constitucional comunicacional*, que transcende a função tradicional de intérprete da Constituição doméstica para atuar como mediador entre diferentes ordens jurídicas (FRAZÃO, 2025, p. 32). O Brasil representa caso paradigmático: jurisdição não andina sem processo constituinte nos moldes do NCL (VICIANO PASTOR; MARTÍNEZ DALMAU, 2012, p. 25-27), mas onde o STF opera com ferramentas da Constituição invasora para materializar conteúdos alinhados às premissas refundantes.

Em dezembro de 2025, o STF concluiu, no plenário virtual, o julgamento das ADIs 7.582, 7.583, 7.586 e ADC 87, declarando inconstitucional o uso do marco temporal como critério legal para demarcação de terras indígenas, por ampla maioria (9x1), reafirmando o entendimento fixado em 2023 no RE 1.017.365/SC (Tema 1.031).²⁰ Os aspectos positivos incluem: reconhecimento dos direitos territoriais como cláusulas pétreas; declaração da omissão constitucional; e reafirmação da *teoria do indigenato*.²¹ No voto condutor, o Ministro Fachin invocou a ruptura constitucional com o paradigma assimilacionista – política indigenista que vigorou no Brasil até 1988 e que previa a integração gradual dos povos indígenas à “comunhão nacional”, negando-lhes o direito à diferença cultural.

Contudo, a decisão manteve dispositivos que provocam preocupações de organizações indígenas e socioambientais²² quanto à efetividade: direito à indenização prévia pela terra nua e benfeitorias a ocupantes de boa-fé, com possibilidade de permanência até o pagamento; participação de Estados e Municípios no procedimento demarcatório; e fixação de prazo de dez anos para conclusão das demarcações pendentes. A tensão entre a declaração de inconstitucionalidade do marco temporal e a manutenção de mecanismos que podem dificultar a implementação evidencia desafio estrutural que perpassa o NCL Jurisdicionalizado.

A ADPF 709, proposta pela APIB em 2020, tornou-se instrumento central para proteção dos Yanomami contra garimpo ilegal, constituindo caso paradigmático para a jurisdição federal na Amazônia. O

¹⁹ Nesse contexto, emerge o que Groppi denomina *estado constitucional difuso*: configuração heterárquica em que o poder se distribui de forma flexível e assimétrica entre diferentes níveis de autoridade que coexistem e se influenciam reciprocamente, sem hierarquia rígida entre eles.

²⁰ Os dados sobre o julgamento de dezembro de 2025 foram extraídos de reportagens e análises publicadas pela APIB, CIMI e Greenpeace Brasil. Por 9 votos a 2, o STF reafirmou a inconstitucionalidade do marco temporal.

²¹ A teoria do indigenato, reafirmada pelo STF no RE 1.017.365, estabelece que o direito territorial indígena é originário, anterior ao Estado, não dependendo de marco cronológico.

²² A APIB alertou que a decisão de dezembro de 2025 manteve dispositivos que comprometem a efetividade dos direitos reconhecidos, incluindo compensação territorial e criminalização de retomadas.

Ministro Roberto Barroso produziu decisões que reconhecem dimensões da pluralidade jurídica (OLIVEIRA; RIBEIRO, 2021):²³ legitimidade ativa da APIB respeitando formas organizativas tradicionais, configurando situação de *pluralismo jurídico interno*; aplicação sistêmica dos artigos 225 e 231; e determinação de Sala de Situação para diálogo intercultural. O pluralismo jurídico interno designa o reconhecimento, pelo próprio ordenamento estatal, de normatividades paralelas produzidas por comunidades tradicionais, sem que isso implique ruptura com a unidade do sistema jurídico (DANTAS, 2022, p. 89-115).

O conceito de *direitos bioculturais* aproxima-se da lógica desenvolvida pela Corte Constitucional colombiana na Sentença T-622/2016 sobre o Rio Atrato. Os direitos bioculturais constituem categoria que reconhece a interdependência entre diversidade biológica e diversidade cultural, vinculando a proteção ambiental à tutela dos modos de vida de comunidades tradicionais (BAVIKATTE; BENNETT, 2015, p. 7-29).²⁴ Aludida categoria oferece ferramenta analítica para casos em que a proteção ambiental e a proteção de comunidades tradicionais são indissociáveis. Limites e contradições merecem registro:²⁵ O intercâmbio jurisprudencial opera através do processo de *glocalização*: dialética produtiva entre o global e o local que resulta em adaptações criativas (ROBERTSON, 1995, p. 25-44; FRAZÃO, 2025, p. 45).

Dados apresentados em decisões do STF demonstram que terras indígenas constituem barreiras eficazes contra desmatamento. Segundo o MapBiomás (2022), entre 1985 e 2020, as terras indígenas apresentaram taxa de desmatamento de apenas 1%, enquanto áreas privadas registraram 20,6% no mesmo período.^{26,27} A aplicação sistêmica dos artigos 225 e 231 pelo STF aproxima-se da lógica dos direitos bioculturais: como afirmou o Ministro Flávio Dino em seu voto nas ADIs 7.582, 7.583 e 7.586 (dezembro de 2025), a Constituição Federal de 1988 reconhece direitos originários, não os cria, razão pela qual a ocupação tradicional das terras indígenas é compatível com a tutela constitucional do meio ambiente. Em dezembro de 2025, PSOL e APIB protocolaram ADI questionando leis de licenciamento ambiental.²⁸ Em convergência com essa perspectiva, a PEC dos Direitos da Natureza, apresentada em junho de 2023, propõe reconhecer a

²³ A legitimidade ativa da APIB foi reconhecida pelo Min. Barroso respeitando suas formas próprias de organizações tradicionais, configurando situação de pluralismo jurídico interno.

²⁴ A Sentença T-622/2016 da Corte Constitucional colombiana reconheceu o Rio Atrato como entidade sujeita de direitos, estabelecendo que a natureza e seu entorno devem ser tomados a sério e com plenitude de direitos.

²⁵ A Sala de Situação operou em ambiente virtual inadequado aos costumes indígenas, com informações nem sempre repassadas de boa-fé, legitimando decisões unilaterais tomadas em instância inapropriada.

²⁶ A Resolução CNJ nº 287/2019 estabeleceu diretrizes para aplicação da diversidade cultural nos processos criminais envolvendo indígenas, determinando consulta às comunidades sobre suas regras de organização social.

²⁷ A FAO identifica cinco formas pelas quais povos indígenas combatem mudanças climáticas, incluindo práticas agrícolas tradicionais, conservação de florestas e supervisão de biodiversidade.

²⁸ Em dezembro de 2025, PSOL e APIB protocolaram ADI questionando as Leis 15.190 e 15.300/2025 de licenciamento ambiental, apontando fragilização da consulta prévia e desconsideração de terras indígenas não homologadas.

natureza como sujeito de direitos, embora, até o momento, não haja indicação concreta de sua aprovação no âmbito do Congresso Nacional.²⁹

V. O Hibridismo Brasileiro: Duplo Freio e Desafios de Colegialidade

Viciano Pastor e Martínez Dalmau (2012, p. 25-27) excluem a Constituição de 1988 do NCL: não houve assembleia constituinte originária; não houve referendo de ratificação; a Constituição reproduziu modelo de Estado social europeu. O ordenamento brasileiro mantém-se ancorado no antropocentrismo, conforme art. 225 da CF/88, que tutela o meio ambiente como direito das presentes e futuras gerações humanas, não da natureza em si (BENJAMIN, 2007, p. 57-130). Mencionada visão contrasta com o ecocentrismo das constituições andinas.

Contudo, Dantas (2017, p. 177-196) demonstra que a Constituição de 1988 representa ruptura paradigmática em matéria de direitos indígenas.³⁰ Dantas (2014, p. 343-367) cunha *nova cidadania indígena descolonizada, ativa e criativa* e desenvolve *interlegalidade* como reconhecimento de que o Estado não monopoliza a produção do direito (DANTAS, 2022). Essa leitura permite identificar elementos do constitucionalismo refundante na Constituição brasileira.

A análise empírica das decisões do STF revela hibridismo operacional: ferramentas neoconstitucionalistas são empregadas para materializar conteúdos convergentes com premissas do NCL. O reconhecimento da legitimidade ativa da APIB configura pluralismo jurídico interno. A rejeição do marco temporal reafirma a teoria do indigenato – doutrina que reconhece os direitos territoriais indígenas como originários, anteriores e independentes de qualquer ato estatal de reconhecimento (MENDES JÚNIOR, 1912, p. 58). A aplicação sistêmica dos artigos 225 e 231 tangencia a lógica dos direitos bioculturais, embora o STF opere, mais precisamente, um antropocentrismo alargado ou ecologizado – que expande a proteção ambiental mediante interpretação extensiva dos direitos humanos – sem adotar plenamente o ecocentrismo como *ratio decidendi*. Essa configuração exemplifica o processo de *alfabetização constitucional* pelo qual as Cortes Supremas ampliam a compreensão pública sobre os fundamentos do constitucionalismo (FRAZÃO, 2025, p. 44).

O STF opera como *duplo freio*: freio ao hiperpresidencialismo, quando suspende atos do Executivo que flexibilizam proteção ambiental ou reduzem autonomia de órgãos fiscalizadores; e freio

²⁹ A PEC dos Direitos da Natureza, apresentada em junho de 2023, propõe conferir à natureza status de sujeito de direitos, estabelecendo que biomas brasileiros tornar-se-iam patrimônio nacional e sujeitos de direitos.

³⁰ O artigo 231 da CF/88 encerra o paradigma integracionista e inaugura reconhecimento de direitos diferenciados à identidade, territorialidade e autodeterminação.

ao hiperparlamentarismo, quando declara inconstitucionalidade de legislação aprovada por maiorias circunstanciais em detrimento de minorias constitucionalmente protegidas, como ocorreu no julgamento do RE 1.017.365 em relação à Lei 14.701/2023. A legitimidade das Cortes Supremas assenta-se em *legitimidade técnico-jurídica* e *legitimidade público-sociológica* (FRAZÃO, 2025, p. 39). A primeira deriva da qualidade argumentativa das decisões – coerência doutrinária, fundamentação adequada e consistência com precedentes. A segunda refere-se à aceitação social e à confiança pública no tribunal como instituição capaz de responder a demandas de justiça material. A tensão entre ambas é constitutiva: tribunais que privilegiam exclusivamente a técnica arriscam o insulamento; os que buscam apenas aprovação popular arriscam o populismo judicial. No NCL Jurisdicionalizado, o equilíbrio exige domínio dos padrões de convencionalidade (técnica) e compromisso perceptível com a proteção de comunidades vulneráveis (sociológica).

Contudo, a crescente individualização decisória no STF suscita reflexões sobre os limites da colegialidade – fenômeno em que decisões individuais de ministros, mediante liminares e pedidos de vista, produzem efeitos significativos que merecem atenção institucional quanto ao aperfeiçoamento dos mecanismos deliberativos (ARGUELHES; RIBEIRO, 2018, p. 13-32).³¹ A tensão entre efetividade e legitimidade demanda gestão prudente (GARGARELLA, 2014, p. 300-310).

A crítica à centralidade judicial questiona a legitimidade de transferir decisões fundamentais a órgãos não eleitos (WALDRON, 2006, p. 1346-1406; BELLAMY, 2007, p. 145-170).³² A resposta não está em defender tribunais abstratamente, mas em articular controles recíprocos impedindo que qualquer poder monopolize a interpretação constitucional.

VI. Enquadramento Normativo: Três Condições Cumulativas para Litígios Climáticos e Socioambientais

Em vez de protocolo operacional para juízes (excessivamente prescritivo para análise teórica), este artigo desenvolve enquadramento normativo para compreender quando tribunais podem legitimamente operar no paradigma do NCL Jurisdicionalizado. O enquadramento organiza-se em três condições

³¹ Em 2025, mais de 80% das decisões do STF foram monocráticas (93.559 de 116.170), configurando o que Arguelhes e Ribeiro denominam *ministrocracia*: fragmentação em onze cortes individuais, cada ministro como instância autônoma.

³² Para que a expansão contramajoritária mantenha legitimidade, é necessário observar limites fundamentais: a vinculação aos textos normativos (Constituição, leis e tratados) e o respeito às restrições processuais, notadamente o princípio da inércia jurisdicional.

cumulativas e pretende oferecer marco de referência para a análise de litígios envolvendo tutela climática e socioambiental, particularmente na jurisdição amazônica.

A primeira condição é a *compatibilidade convencional*. Decisões devem ser compatíveis com a CADH e interpretação da Corte IDH, aplicando controle de convencionalidade para afastar normas incompatíveis. A OC-32/25 estabelece padrões específicos para matéria climática que integram este parâmetro: reconhecimento da emergência climática como ameaça existencial; dever de devida diligência reforçada; proteção diferenciada a grupos vulneráveis; e consideração de conhecimentos tradicionais.

A segunda condição é a *efetividade estrutural*.³³ Tribunais devem diagnosticar se casos representam disputas individuais ou sintomas de falha sistêmica. Casos envolvendo garimpo ilegal em terras indígenas, desmatamento na Amazônia ou omissão estatal em demarcações configuram tipicamente litígios estruturais – conflitos que envolvem violações sistêmicas de direitos fundamentais decorrentes de falhas institucionais, demandando soluções que ultrapassam a relação processual tradicional (ARENHART, 2018, p. 389-410).³⁴

A terceira condição é a *racionalidade ecocêntrica-pluralista*. Decisões devem incorporar: prevenção de irreversibilidade fundamentada em evidência científica; proteção de grupos vulneráveis com atenção às interseccionalidades; e reconhecimento do pluralismo epistêmico como critério de validade (conhecimentos tradicionais genuinamente considerados onde povos indígenas são afetados). Aludida condição operacionaliza a teoria decolonial: reconhecimento de que diferentes povos desenvolveram formas próprias de organizar a convivência merecedoras de consideração constitucional.

A aplicação conjugada dessas três condições permite avaliar se determinada decisão judicial opera legitimamente no paradigma do NCL Jurisdicionado ou se configura ativismo judicial desvinculado de parâmetros normativos identificáveis. O enquadramento não fornece respostas prontas para casos concretos, mas oferece critérios para análise crítica que pode ser aplicada tanto retrospectivamente (avaliação de decisões já proferidas) quanto prospectivamente (orientação para construção de argumentos em casos pendentes).

Reconhece-se que as três condições podem entrar em tensão. A efetividade estrutural, que por vezes exige pragmatismo e soluções negociadas, pode colidir com a racionalidade ecocêntrica-pluralista, que demanda proteção rigorosa de territórios e cosmologias tradicionais. O caso das indenizações

³³ Conflitos estruturais (violações sistemáticas; multiplicidade de atores; necessidade de reformas institucionais) demandam remédios estruturais que reorganizem práticas ao longo do tempo.

³⁴ A *diplomacia judicial* desdobra-se em duas modalidades complementares: a não-jurisdicional (entrevistas, palestras, visitas institucionais e acordos de cooperação) e a jurisdicional (diálogo com outras jurisdições dentro dos autos processuais ao interpretar, aplicar e debater os efeitos de precedentes estrangeiros e internacionais).

previstas na Lei 14.701/2023 ilustra esse dilema: a viabilização financeira das demarcações (efetividade) pode conflitar com a proteção absoluta exigida pela cosmovisão indígena sobre territórios sagrados (racionalidade pluralista). O enquadramento não estabelece regra automática de prevalência; propõe que, em situações de conflito, a prioridade interpretativa deve recair sobre a condição mais alinhada à proteção de grupos vulneráveis, conforme a lógica do favor debilis. Ademais, existe o risco de as categorias neoconstitucionalistas europeias – como proporcionalidade, ponderação e mínimo existencial – colonizarem semanticamente os conteúdos andinos, transformando o Buen Vivir em mero “mínimo existencial ecológico”. A vigilância epistêmica é, portanto, condição de legitimidade do hibridismo.

Conclusão

Este estudo examinou a mutação do NCL para forma jurisdicionalizada no segundo quarto do século XXI, incorporando teoria decolonial como eixo metodológico com implicações para a prática judicial. A investigação foi conduzida a partir da distinção entre teoria da Constituição (NCL como projeto de refundação social) e teoria do direito (neoconstitucionalismo como técnica de aplicação de princípios), aplicando-a à análise dos padrões ecológicos de convencionalidade e à experiência brasileira. O enquadramento teórico foi complementado pela análise do fenômeno da internacionalização das Cortes Supremas e da emergência da diplomacia judicial como mecanismo de circulação de *standards* jurídicos no constitucionalismo contemporâneo.

Quatro achados emergem da investigação com potencial de aplicação à análise de casos concretos na jurisdição amazônica. *Primeiro*: o NCL não desapareceu; experimentou institucionalização por via internacional mediante padrões ecológicos de convencionalidade. A OC-32/25 internacionaliza valores da Pachamama por necessidade de sobrevivência climática, reconhecendo conhecimentos tradicionais como bases normativas (embora a emissão recente aconselhe cautela quanto à consolidação de padrões autoritativos). *Segundo*: a teoria decolonial opera como eixo metodológico; o pluralismo epistêmico deve funcionar como critério de validade constitucional, não ornamento retórico. Para a jurisdição federal na Amazônia, isto significa que decisões sobre terras indígenas e comunidades tradicionais devem incorporar conhecimentos tradicionais como fontes normativas, não como elementos subsidiários.

Terceiro: o caso brasileiro configura NCL Jurisdicionalizado (hibridismo em que o STF emprega ferramentas neoconstitucionalistas para materializar conteúdos refundantes). A análise empírica do RE 1.017.365, da ADPF 709 e dos direitos bioculturais demonstra que o STF atua como duplo freio; reconhece formas de pluralismo jurídico interno; e aplica sistematicamente artigos 225 e 231; mas enfrenta desafios de colegialidade e mantém tensões entre declarações progressistas e dificuldades de implementação. *Quarto*: o NCL Jurisdicionalizado gera *trade-off* entre efetividade e legitimidade; a resposta não está em

defender tribunais abstratamente, mas em articular controles recíprocos mediante observância das três condições cumulativas propostas.

A pergunta central recebe resposta matizada: o STF pode legitimamente aplicar o NCL Jurisdicionalizado para compensar sala de máquinas disfuncional, mas apenas sob três condições cumulativas (compatibilidade convencional; efetividade estrutural; racionalidade ecocêntrica-pluralista) e mediante *accountability* reforçada que mitigue o risco de supremocracia iliberal. A preservação do futuro exige guardiões controlados. A ampliação do controle de constitucionalidade demonstra a expansão do próprio paradigma de controle (uma Constituição porosa, de metalinguagem complexa), cujas conexões interinstitucionais se consolidam e adaptam às novas circunstâncias intersubjetivas.

O enquadramento teórico-normativo aqui desenvolvido pretende oferecer marco de referência para a análise de litígios climáticos e socioambientais na jurisdição amazônica. Os conceitos de NCL Jurisdicionalizado, padrões ecológicos de convencionalidade, direitos bioculturais, pluralismo jurídico interno e racionalidade ecocêntrica-pluralista constituem vocabulário analítico disponível para fundamentação de decisões e para avaliação crítica da jurisprudência. A legitimidade do constitucionalismo jurisdicionalizado depende, em última instância, do compromisso com a transformação decolonial que reconhece e valoriza os grupos tradicionalmente marginalizados como condição de legitimidade da jurisdição constitucional.

Referências

ALEXY, Robert. Teoria dos direitos fundamentais. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ANGHIE, Antony. Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

ACOSTA, Alberto. El Buen Vivir: Sumak Kawsay, una oportunidad para imaginar otros mundos. Barcelona: Icaria, 2013.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. Revista de Processo, São Paulo, v. 284, p. 389-410, 2018.

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. Ministrocrazia: o Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 13-32, 2018.

BAGNI, Silvia. Dal Welfare State al Caring State? In: FERRARA, Leonardo; SORACE, Domenico (a cura di). A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana: studi. Firenze: Firenze University Press, 2016. v. 4, p. 43-60.

BAVIKATTE, Kabir Sanjay; BENNETT, Tom. Community stewardship: the foundation of biocultural rights. Journal of Human Rights and the Environment, Cheltenham, v. 6, n. 1, p. 7-29, 2015.

BELLAMY, Richard. *Political Constitutionalism: A Republican Defence of the Constitutionality of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

BENJAMIN, Antônio Herman. *Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira*. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 57-130.

BICKEL, Alexander M. *The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics*. New Haven: Yale University Press, 1962.

BOLÍVIA. Ley 071 de 21 de diciembre de 2010. *Ley de Derechos de la Madre Tierra*. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, La Paz, 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 709. Relatora: Min. Rosa Weber. Brasília, 2020-2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 1.017.365/SC. Tema 1.031. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, 2023.

CHIMNI, B.S. *Third World Approaches to International Law: A Manifesto*. *International Community Law Review*, v. 8, p. 3-27, 2006.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. *Sentença T-622/2016*. Bogotá, 2016.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Cuadernillo de Jurisprudencia n. 7: Control de Convencionalidad*. San José: Corte IDH, 2021.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Opinião Consultiva OC-23/17. Meio ambiente e direitos humanos*. Série A, n. 23, 2017.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Opinião Consultiva OC-28/21. Reeleição presidencial indefinida*. Série A, n. 28, 2021.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Opinião Consultiva OC-32/25. Emergência climática e direitos humanos*. Série A, n. 32, 2025.

DANTAS, Fernando Antonio de Carvalho. *Descolonialidade e direitos humanos dos povos indígenas*. *Revista de Educação Pública, Cuiabá*, v. 23, n. 53/1, p. 343-367, 2014.

DANTAS, Fernando Antonio de Carvalho. *Entre a nação imaginada e o Estado Plurinacional*. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Orgs.). *O constitucionalismo democrático latino-americano em debate*. Belo Horizonte: Autêntica, 2017. p. 177-196.

DANTAS, Fernando Antonio de Carvalho. *Interlegalidade e pluralismo jurídico: os direitos dos povos indígenas*. *Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 1150-1178, 2022.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo. *Eficacia de la sentencia interamericana y la cosa juzgada internacional*. *Revista de la Escuela Judicial, Ciudad de México*, n. 35, p. 643-694, 2013.

FRAZÃO, Hugo Abas. Internacionalização das Cortes Supremas e o Prenúncio da Diplomacia Judicial. In: SILVA, Carla Ribeiro Volpini; POZO, Carlos Francisco Molina Del; HORTA, José Luiz Borges (Org.). Cortes Interamericana, Europeia e Africana: Avaliando a Eficácia dos Direitos Humanos Através dos Continentes. Belo Horizonte: Editora Expert, 2025. p. 23-53. ISBN: 978-65-6006-176-7.

FRAZÃO, Hugo Abas. Por uma cultura jurídica decolonial: o pensamento colonizador e a necessidade de uma formação pluralista da magistratura brasileira. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 61, n. 244, p. 21-40, out./dez. 2024. DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v61_n244_p21.

GARGARELLA, Roberto. La sala de máquinas de la Constitución: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Buenos Aires: Katz, 2014.

GONZALES MANTILLA, Gorki. Los jueces: carrera judicial y cultura jurídica. Lima: Palestra, 2009.

GUASTINI, Riccardo. La constitucionalización del ordenamiento jurídico: el caso italiano. In: CARBONELL, Miguel (Ed.). Neoconstitucionalismo(s). Madrid: Trotta, 2005. p. 49-73.

GUDYNAS, Eduardo. Derechos de la naturaleza: ética biocéntrica y políticas ambientales. Lima: PDTG/RedGE/CLAES, 2014.

GUDYNAS, Eduardo. Derechos de la naturaleza y políticas ambientales. In: ACOSTA, Alberto; MARTÍNEZ, Esperanza (Comps.). Derechos de la naturaleza: el futuro es ahora. Quito: Abya-Yala, 2009. p. 39-49.

HITTERS, Juan Carlos. Control de constitucionalidad y control de convencionalidad: comparación. Estudios Constitucionales, Talca, v. 7, n. 2, p. 109-128, 2009.

HIRSCHL, Ran. Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2004.

LANDAU, David. Abusive Constitutionalism. UC Davis Law Review, Davis, v. 47, p. 189-260, 2013.

MAPBIOMAS. Análise do desmatamento em terras indígenas 1985-2020. São Paulo: MapBiomias, 2022. Disponível em: <https://mapbiomas.org>. Acesso em: 15 jan. 2026.

MENDES JÚNIOR, João. Os indígenas do Brasil, seus direitos individuais e políticos. São Paulo: Typ. Hennies Irmãos, 1912.

MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. El nuevo constitucionalismo latinoamericano y el proyecto de Constitución del Ecuador. Alter Justicia, n. 1, p. 15-32, 2010.

IER GALERA, David. El nuevo constitucionalismo latinoamericano: un desafío al sistema interamericano de los derechos humanos. Teoría y Realidad Constitucional, Madrid, n. 54, p. 505-530, 2024.

MIGNOLO, Walter D. The Darker Side of Western Modernity: Global Futures, Decolonial Options. Durham: Duke University Press, 2011.

- MORAES, Germana de Oliveira. O constitucionalismo ecocêntrico na América Latina, o Bem Viver e a nova visão das águas. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, Fortaleza*, v. 34, n. 1, p. 123-155, 2013.
- MUTUA, Makau. *Savages, Victims, and Saviors: The Metaphor of Human Rights*. *Harvard International Law Journal, Cambridge*, v. 42, p. 201-245, 2001.
- OLIVEIRA, Assis da Costa; RIBEIRO, Lidiany Mendes. A ADPF 709 e o papel do STF na proteção dos direitos dos povos indígenas durante a pandemia. *Revista Direito e Práxis, Rio de Janeiro*, v. 12, n. 3, p. 2174-2205, 2021.
- POZZOLO, Susanna. *Neocostituzionalismo e positivismo giuridico*. Torino: Giappichelli, 2001.
- QUIJANO, Aníbal. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. In: LANDER, Edgardo (Org.). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales*. Buenos Aires: CLACSO, 2005. p. 117-142.
- ROBERTSON, Roland. Glocalization: Time-space and homogeneity-heterogeneity. In: FEATHERSTONE, Mike; LASH, Scott; ROBERTSON, Roland (Eds.). *Global Modernities*. London: Sage, 1995. p. 25-44.
- RODRÍGUEZ GARAVITO, César. Beyond the Courtroom: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in Latin America. *Texas Law Review, Austin*, v. 89, p. 1669-1698, 2011.
- SALAZAR UGARTE, Pedro. El nuevo constitucionalismo latinoamericano (una perspectiva crítica). In: GONZÁLEZ PÉREZ, Luis Raúl; VALADÉS, Diego (Coords.). *El constitucionalismo contemporáneo: Homenaje a Jorge Carpizo*. Ciudad de México: UNAM, 2013. p. 345-387.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Refundación del Estado en América Latina: perspectivas desde una epistemología del Sur*. Lima: Instituto Internacional de Derecho y Sociedad, 2010.
- VICIANO PASTOR, Roberto; MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. ¿Se puede hablar de un nuevo constitucionalismo latinoamericano como corriente doctrinal sistematizada? In: VICIANO PASTOR, Roberto (Ed.). *Estudios sobre el nuevo constitucionalismo latinoamericano*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2012. p. 9-50.
- VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. *Revista Direito GV, São Paulo*, v. 4, n. 2, p. 441-464, jul./dez. 2008.
- WALDRON, Jeremy. The Core of the Case Against Judicial Review. *Yale Law Journal, New Haven*, v. 115, p. 1346-1406, 2006.
- WALSH, Catherine. *Pedagogías decoloniales: prácticas insurgentes de resistir, (re)existir y (re)vivir*. Quito: Abya-Yala, 2013.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *La Pachamama y el humano*. Buenos Aires: Madres de Plaza de Mayo/Colihue, 2011.

A Proibição de Retrocesso Ambiental no Controle de Convencionalidade: Perspectiva da Justiça Federal da 1ª Região

Alexsander Kaim Kamphorst¹

Resumo: O artigo examina a aplicação do princípio da proibição de retrocesso ambiental como parâmetro para o controle de convencionalidade no ordenamento jurídico brasileiro. A incorporação desse princípio em tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil, com destaque para o Protocolo de San Salvador (Decreto nº 3.321/1999) e o Acordo de Escazú (2018), fundamenta a discussão sobre a adequação das medidas internas em relação ao regime jurídico de proteção ambiental internacional. O trabalho objetiva analisar a natureza jurídica do princípio, contextualizar sua recepção pela Constituição Federal de 1988 e avaliar sua aplicabilidade ao controle de convencionalidade pela Justiça Federal da 1ª Região. A pesquisa destaca a experiência jurisdicional da Subseção Judiciária de Itaituba/PA como espaço paradigmático para a concretização do princípio, examinando processos envolvendo mineração, conflitos fundiários, direitos de povos indígenas e tensões entre liberdade econômica e proteção ambiental. Conclui-se que o princípio da proibição de retrocesso ambiental constitui instrumento estrutural ao controle de convencionalidade, vedando regressões nos níveis de proteção e consolidando padrões de sustentabilidade em consonância com os compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro.

Palavras-Chave: Princípio da proibição de retrocesso ambiental; Controle de convencionalidade; Sustentabilidade; Direitos humanos; Acordo de Escazú.

1. Considerações Iniciais

O ordenamento jurídico brasileiro, a partir da reafirmação da tese da supralegalidade dos tratados internacionais de direitos humanos pelo Supremo Tribunal Federal – notadamente em julgamentos paradigmáticos como o RE 466.343/SP –, fortaleceu sobremaneira os instrumentos para a realização do controle de convencionalidade no direito interno. Nesse cenário, os tratados internacionais ratificados pelo Brasil assumem papel central, servindo de parâmetro para aferir a validade da legislação infraconstitucional.

Este debate ganha contornos ainda mais urgentes com a emergência de novos diplomas internacionais que refletem um consenso regional sobre padrões de proteção ambiental. Dentre eles, destaca-se o Acordo de Escazú (2018), que, em seu art. 3º, alínea “c”, consagrou expressamente o princípio

¹ Juiz Federal do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, lotado na Subseção de Itaituba/PA. Pós-graduado em Direito Público (ESMAFE/RS). Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Email: alexsander.kaim@trf1.jus.br.

da proibição de retrocesso ambiental. Embora o Brasil ainda não o tenha ratificado, o Acordo representa um farol interpretativo e a expressão de um standard jurídico-político para a América Latina, reforçando a legitimidade e a urgência do princípio, já reconhecido pela doutrina nacional.

Este princípio, portanto, não carece de vigência formal no Brasil para revelar sua relevância. Sua fundamentação direta no ordenamento pátrio deriva do Protocolo de San Salvador (Decreto nº 3.321/1999), cujo art. 11, combinado com a interpretação da Corte Interamericana de Direitos Humanos na Opinião Consultiva OC-23/17, impõe o dever de progressividade e a vedação à regressão na proteção ambiental. Nesse sentido, o Acordo de Escazú atua como reforço argumentativo e vetor hermenêutico para a aplicação desse princípio, que já possui base convencional consolidada.

A relevância da discussão é incontestável. Relatórios do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) advertem que as metas ambientais globais para 2030 não serão alcançadas sem mudanças profundas – inclusive no campo jurídico. O cenário de pressão sobre biomas sensíveis, notadamente a Amazônia, exige respostas judiciais à altura, capazes de frear eventuais regressões.

Nesse contexto, a Justiça Federal da 1ª Região destaca-se como locus privilegiado de análise, por abranger a totalidade da Amazônia Legal e ser palco de litígios ambientais complexos. Recentes enunciados aprovados na I Jornada de Justiça Climática da ESMAF (Belém/PA, 2024), bem como da II Jornada de Justiça Climática e Transformação Ecológica (Macapá/AP, 2025) reforçam a necessidade de se aprimorar a atuação judicial na matéria.

A pesquisa busca investigar a aplicação da vedação à regressividade ambiental – à luz do standard reforçado pelo Acordo de Escazú e com base no Protocolo de San Salvador – como parâmetro para o controle de convencionalidade pela Justiça Federal da 1ª Região, com ênfase na atuação da Subseção Judiciária de Itaituba/PA.

Este trabalho parte do seguinte problema: De que forma o princípio da proibição de retrocesso ambiental, positivado em tratados internacionais de direitos humanos, pode ser efetivamente utilizado como parâmetro no controle de convencionalidade pela Justiça Federal brasileira? A hipótese é que, a partir da tese da supralegalidade, este princípio se torna uma ferramenta jurídica vinculante, cuja aplicação prática, como se verá na experiência de Itaituba/PA, é não apenas viável, mas essencial para a tutela da Amazônia.

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, sustentada pelo método dedutivo, partindo de premissas teóricas gerais sobre o princípio da proibição de retrocesso ambiental e sua natureza como norma de direitos humanos para, em seguida, examinar suas manifestações concretas no âmbito da Justiça Federal. O percurso metodológico compreendeu dois eixos complementares: (a) análise documental de

fontes primárias, incluindo tratados internacionais ratificados pelo Brasil, com destaque para o Acordo de Escazú (2018), dispositivos constitucionais e infraconstitucionais pertinentes, bem como acórdãos e decisões paradigmáticas do Tribunal Regional Federal da 1ª Região e da Subseção Judiciária de Itaituba/PA; e (b) pesquisa bibliográfica em doutrina especializada nacional e estrangeira, voltada à construção do marco teórico-conceitual sobre o princípio da não regressividade e o controle de convencionalidade.

A seleção dos julgados observou critérios de relevância temática, impacto institucional e representatividade territorial amazônica, privilegiando casos em que a aplicação do princípio da proibição de retrocesso ambiental se mostrou determinante para a solução do litígio. Foram analisadas decisões que expressam as diferentes dimensões do princípio – institucional, por omissão, procedimental e legislativo-econômica –, com ênfase em demandas da Subseção de Itaituba/PA relacionados à mineração, aos conflitos fundiários, à proteção de povos indígenas e à compatibilização entre liberdade econômica e tutela ambiental.

2. O Direito Humano e Fundamental ao Meio Ambiente Ecologicamente Sadio e Equilibrado

O reconhecimento do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado foi consagrado de forma emblemática no artigo 225 da Constituição Federal de 1988. Trata-se de um direito fundamental cuja titularidade é atribuída tanto ao indivíduo quanto à coletividade, complementando os tradicionais direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Sua inclusão no rol de direitos fundamentais amplia substancialmente o grau de complexidade e as responsabilidades atribuídas ao Estado de Direito no contexto contemporâneo.

A Carta Constitucional de 1988, em consonância com as tendências observadas no direito constitucional comparado e no direito internacional, consolidou ao longo de seu texto os fundamentos normativos de um constitucionalismo orientado à proteção ambiental. Atribuiu-se, assim, ao direito ao meio ambiente o status de direito fundamental, tanto em sua dimensão formal quanto material (Teixeira, 2006).

Conforme leciona Antonio E. Pérez Luño, o meio ambiente deve ser compreendido como o conjunto de condições externas que moldam o contexto da existência humana. A sua elevação à categoria de direito fundamental decorre da relação direta que estabelece com a própria experiência de vida, constituindo elemento essencial ao desenvolvimento humano (Pérez Luño, 1995, p. 463).

Nesse mesmo sentido, ao tratar da classificação das gerações dos direitos fundamentais, Norberto Bobbio assinala que, ao lado dos direitos sociais, identificados como de segunda geração, figura uma

categoria heterogênea denominada de direitos de terceira geração. Dentro desta, destaca-se, com especial relevância, o direito a um meio ambiente não poluído, fortemente reivindicado pelos movimentos ecológicos (Bobbio, 1992, p. 6).

O denominado “Direito Fraternal” representa uma nova forma de conceber as relações sociais e internacionais, uma vez que se estrutura na ideia de um pacto entre iguais, distanciando-se de concepções centradas na soberania absoluta. A proteção internacional ao meio ambiente se insere nesse paradigma de direitos de terceira geração ou fraternos, justamente por superar os limites das fronteiras geográficas e das soberanias estatais. Nesse contexto, torna-se indispensável a adoção de uma tutela ambiental internacional integrada, já que uma proteção restrita à esfera interna de um único Estado soberano se revela insuficiente para o enfrentamento eficaz de danos ambientais de caráter global (Silveira, 2018, p. 137).

O Princípio 1 da Declaração de Estocolmo de 1972 eleva o direito ao meio ambiente ao status de direito humano fundamental. A proteção ambiental no plano internacional foi significativamente fortalecida a partir da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco-92), realizada em 1992, cuja Declaração do Rio estabelece que “os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável”.

No âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos, o direito ao meio ambiente consolidou-se como elemento essencial, dada sua vinculação direta à dignidade da pessoa humana – fundamento sobre o qual se estrutura todo o sistema internacional de proteção dos direitos humanos (Padilha; Pompeu, 2019, p. 4). A Opinião Consultiva nº 23/2017, emitida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, reafirmou que um padrão mínimo de qualidade ambiental constitui pressuposto necessário para o exercício dos demais direitos humanos, reconhecendo a existência de um direito humano a um meio ambiente sadio, conforme previsto no artigo 11 do Protocolo de San Salvador.

Sob a ótica da amplitude do direito fundamental ao meio ambiente, Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer destacam que tal direito comporta uma dimensão defensiva e outra prestacional, sendo possível desdobrá-lo, especialmente no plano subjetivo, em um conjunto heterogêneo de posições jurídicas de natureza negativa e positiva, reconhecidas expressa ou implicitamente na ordem constitucional (Sarlet; Fensterseifer, 2019, p. 91).

Dessa maneira, a dupla dimensão – subjetiva e objetiva – do direito fundamental ao meio ambiente reflete seu enquadramento tanto como direito subjetivo, titularizado por indivíduos e pela coletividade, quanto como valor comunitário. A vertente subjetiva assegura o reconhecimento de que a proteção e promoção do meio ambiente constitui direito do sujeito, permitindo que lesões ou ameaças a esse bem jurídico sejam objeto de apreciação judicial. Por outro lado, a dimensão objetiva compreende um conjunto

de projeções normativas, entre as quais se destacam o dever fundamental de proteção ambiental imposto aos particulares e o dever do Estado de tutelar o meio ambiente (Duque, 2019, p. 309).

Na lição de José Afonso da Silva, a estreita conexão entre o direito ao meio ambiente e o direito à vida torna inadmissível qualquer tentativa de supressão da proteção ambiental por meio de emenda constitucional. Tal entendimento reforça a natureza material do direito ao meio ambiente como um dos conteúdos protegidos contra modificações pelo poder constituinte derivado reformador (Silva, 2002, p. 55). Por esse motivo, ao ser reconhecido como cláusula pétrea, o direito ao meio ambiente recebe, conforme classificação de Herman Benjamin, a característica de durabilidade. Essa qualidade destina-se a blindar determinados conteúdos constitucionais contra retrocessos normativos motivados por conjunturas de crise ou emergências eventuais (Benjamin, 2007, p. 79).

3. Proibição de Retrocesso Ambiental e os Deveres Anexos: Proibição de Excesso, Vedação da Proteção Insuficiente e Dever de Progressividade

Conforme observa Michel Prieur, o princípio da proibição de retrocesso apresenta divergências terminológicas no plano doutrinário. Na França, emprega-se o conceito de *effet cliquet* (efeito trava), assim como a regra do *cliquet anti-retour* (trava antirretorno). Essa noção relaciona-se à teoria dos direitos adquiridos, sobretudo quando esses direitos são ameaçados por medidas regressivas. O autor destaca ainda que a “irreversibilidade” se mostra aplicável, especialmente no campo dos direitos humanos, bem como a chamada cláusula de *status quo*. No contexto anglófono, são utilizadas as expressões *eternity clause* e *entrenched clause*, ao passo que, na doutrina hispânica, a terminologia mais comum é *prohibición de regresividad* ou de retrocesso (Prieur, 2012, p. 8).

Nesse sentido, o Ministro Herman Benjamin sublinha que o princípio da proibição de retrocesso ambiental representa “garantia de que os avanços urbanístico-ambientais conquistados no passado não serão diluídos, destruídos ou negados pela geração atual ou pelas seguintes” (STJ, REsp nº 302.906/SP, julgado em 26/08/2010).

Tal princípio encontra correspondência direta com os fundamentos expostos no preâmbulo do Acordo de Paris de 2015, o qual reconhece as mudanças climáticas como ameaça urgente e potencialmente irreversível à sociedade humana e ao planeta. O princípio da proibição de retrocesso ambiental emerge como um substrato normativo crucial. A gravidade das alterações climáticas, cientificamente comprovadas e reconhecidas por instrumentos internacionais, exige do Estado respostas progressivas e efetivas. Tal princípio exerce, ainda, papel na realização da justiça intergeracional, prevista no caput do artigo 225 da Constituição Federal, assegurando a proteção dos direitos e interesses tanto das presentes quanto das

futuras gerações. Conforme ressalta o Ministro Herman Benjamin, a estrutura constitucional de proteção ambiental impõe limites à discricionariedade administrativa na formulação e implementação de normas e atos que interfiram sobre a temática ambiental. Tal restrição decorre da vinculação constitucional que obriga a Administração Pública a atuar de forma permanente na defesa do meio ambiente, exigindo, igualmente, comportamento responsável por parte da sociedade civil (Benjamin, 2007, p. 75).

Como bem pontua Edis Milaré, a Constituição de 1988 conferiu relevo a uma série de providências de caráter protetivo a serem concretizadas pelo Estado. Tais medidas configuram um “dever estatal geral de defesa e preservação do meio ambiente”, desdobrado de maneira específica nos incisos do §1º do artigo 225 da Constituição Federal (Milaré, 2005, p. 189).

No âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos, observa-se uma abordagem integrada dos direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais, reconhecendo-se sua interdependência e indivisibilidade. O Protocolo de San Salvador estabelece, em seu artigo 11.1, que “toda pessoa tem direito a viver em meio ambiente sadio e a dispor dos serviços públicos básicos”. No mesmo sentido, o artigo 11.2 impõe aos Estados-Partes o dever de “promover a proteção, preservação e melhoramento do meio ambiente”.

A Declaração Mundial sobre o Estado de Direito Ambiental (IUCN, 2016) reconhece expressamente o princípio da proibição de retrocesso ambiental como inerente ao conteúdo do artigo 11 do Protocolo de San Salvador. Igualmente, o art. 3º do Acordo Regional de Escazú para América Latina e Caribe (2018) estabelece que “Na implantação do presente Acordo, cada Parte será guiada pelos seguintes princípios: (...) c) princípio de vedação do retrocesso e princípio de progressividade”.

Por meio da Opinião Consultiva nº 23/2017, a Corte Interamericana de Direitos Humanos entendeu que o artigo 11 do Protocolo de San Salvador deve ser considerado como integrante do conjunto de direitos econômicos, sociais e culturais tutelados pelo artigo 26 da Convenção Americana de Direitos Humanos. A partir dessa compreensão, a Corte consignou expressamente a incidência do dever de progressividade, bem como do princípio correlato da vedação de retrocesso, em relação à proteção ambiental.

Na legislação ordinária, o dever de progressividade também já foi positivado. Destaca-se a Lei nº 11.445/2007, que institui a Política Nacional de Saneamento Básico, a qual, em seu artigo 3º, inciso III, estabelece como princípio a “ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico”. Do mesmo modo, a Lei nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, consagra, em seu artigo 2º, caput, a diretriz da progressividade no âmbito da proteção ambiental.

Para além da vedação à regressão, o princípio da proibição de retrocesso ambiental desdobra-se em obrigações anexas ao Estado, como o dever de progressividade e as proibições de proteção insuficiente e de

excesso, que balizam positiva e negativamente a atuação estatal. A omissão do Estado na implementação de políticas públicas, sejam elas de natureza administrativa ou legislativa, quando apta a comprometer o regime jurídico de proteção ambiental, configura violação ao princípio da proibição da proteção insuficiente – também denominado de proibição da proteção deficiente. Tal princípio impõe ao Estado uma obrigação constitucional de agir com suficiência, não lhe sendo conferida a possibilidade de atuar de forma limitada ou ineficaz, sob pena de contrariar o comando normativo do artigo 225 da Constituição Federal (Sarlet; Fensterseifer, 2019, p. 392).

A atuação estatal deve observar os contornos definidos pela doutrina da dupla dimensão (dupla face) do princípio da proporcionalidade, a qual estabelece o equilíbrio entre a proibição de excesso de intervenção e a proibição de insuficiência de proteção (Streck, 2004). Por essas razões, a inexistência ou insuficiência de legislação específica sobre determinada matéria revela, por si só, a inobservância do dever constitucional de proteção imposto ao Estado.

Esse fenômeno está em consonância com o que foi anteriormente exposto acerca da proibição de regressividade ambiental, na medida em que tal principiologia não estabelece uma vedação absoluta a qualquer forma de regressão normativa. Admite-se, portanto, a possibilidade de um retrocesso legal, desde que este seja justificado por um interesse público de maior relevância do que o interesse ambiental específico afetado, ou ainda respaldado em dados científicos confiáveis, legítimos e atualizados, que demonstrem a inexistência de prejuízo ao meio ambiente e à saúde pública em decorrência da revogação da norma em questão (Bryner, 2020, p. 6).

4. O Regime Jurídico-Constitucional dos Tratados Internacionais sobre Direitos Humanos e a Tese da Supralegalidade

A Constituição Federal, em seu artigo 4º, inciso II, estabelece, entre os princípios que regem as relações internacionais da República Federativa do Brasil, a primazia dos direitos humanos. A inserção dessa diretriz no texto constitucional reflete a importância crescente atribuída à proteção dos direitos humanos nos ordenamentos constitucionais contemporâneos, especialmente após os acontecimentos da Segunda Guerra Mundial. Antônio Augusto Cançado Trindade destaca que uma das preocupações centrais da atualidade reside em assegurar a proteção do ser humano tanto no plano nacional quanto no internacional, em quaisquer circunstâncias (Cançado Trindade, 2003, p. 21).

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, §2º, estabelece que os direitos e garantias expressos no texto constitucional não excluem outros decorrentes dos tratados internacionais de que a República Federativa do Brasil seja parte. Com a Emenda Constitucional nº 45/2004, foi acrescentado o §3º

ao artigo 5º, dispondo que os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos aprovados com quórum qualificado serão equivalentes às emendas constitucionais.

A consolidação da tese da supralegalidade decorreu de uma inflexão jurisprudencial promovida pelo STF, especialmente a partir do julgamento do Habeas Corpus nº 90.172/SP e, com maior repercussão, do Recurso Extraordinário nº 466.343/SP. Em ambas as ocasiões, os votos proferidos pelo Ministro Gilmar Mendes desempenharam papel central na redefinição do entendimento da Corte.

Segundo o Ministro, os tratados internacionais de direitos humanos — excetuados os que forem internalizados segundo o procedimento especial previsto no artigo 5º, §3º da Constituição Federal — devem ser reconhecidos como normas de natureza supralegal. Isso significa que possuem hierarquia superior à da legislação infraconstitucional ordinária, independentemente de esta ser anterior ou posterior à ratificação do tratado internacional em questão, desde que haja conflito entre os dispositivos.

A tese da supralegalidade, portanto, consagrada pela maioria dos ministros do STF, fundamenta-se na especial relevância atribuída às normas internacionais de proteção aos direitos humanos. Sob essa ótica, tais normas possuem força normativa própria e prevalecem sobre o direito infraconstitucional interno que lhes seja incompatível, reforçando o compromisso do ordenamento jurídico brasileiro com a observância dos direitos humanos no plano internacional.

Com efeito, a partir da interpretação conferida pelo STF aos §§2º e 3º do artigo 5º da Constituição Federal, bem como da análise do artigo 11 do Protocolo de San Salvador e do conteúdo da Opinião Consultiva nº 23/2017 da Corte Interamericana de Direitos Humanos, observa-se que os tratados internacionais voltados à proteção ambiental passaram a ocupar posição normativa privilegiada no ordenamento jurídico brasileiro.

Conforme leciona Flávia Piovesan, os tratados internacionais de direitos humanos, uma vez ratificados pelo Brasil, passam a compor o chamado “bloco de constitucionalidade”, servindo de parâmetro para o controle de convencionalidade das normas infraconstitucionais. Essa concepção amplia substancialmente o espectro de proteção dos direitos fundamentais (Piovesan, 2012).

O Protocolo de San Salvador — incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto nº 3.321/1999 — contempla o princípio da progressividade, o qual, associado às diretrizes interpretativas da Corte Interamericana de Direitos Humanos, impõe aos Estados-Partes a obrigação de não retroceder nos níveis de proteção ambiental já alcançados, sob pena de violação dos compromissos internacionais assumidos.

5. Controle de Convencionalidade e a Aplicação do Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental

O controle de convencionalidade, conforme delineado por Valério de Oliveira Mazzuoli, consiste no processo de verificação vertical, sobretudo de natureza material, da compatibilidade das normas internas com as disposições constantes dos tratados internacionais de direitos humanos. Trata-se de técnica voltada à harmonização do ordenamento jurídico doméstico com os compromissos assumidos internacionalmente pelo Estado brasileiro no campo dos direitos fundamentais (Mazzuoli, 2016, p. 421-422).

A origem desta espécie de controle está associada à atuação da Corte Interamericana de Direitos Humanos, especialmente a partir do julgamento do caso *Almonacid Arellano e outros vs. Chile*. Foi nesse precedente que, pela primeira vez, a Corte externou, de forma clara, a possibilidade de os tribunais nacionais realizarem o controle de convencionalidade. A interpretação firmada pela Corte reconhece que, embora os juízes internos estejam vinculados ao princípio da legalidade, a ratificação de um tratado internacional de direitos humanos impõe aos magistrados nacionais o dever de zelar pela conformidade da legislação interna com as normas convencionais.

Os juízes e tribunais, enquanto integrantes do aparato estatal, não apenas estão autorizados, mas obrigados a afastar a aplicação de normas internas que contrariem o objeto e a finalidade dos tratados internacionais ratificados, especialmente quando tais tratados tratam da proteção dos direitos humanos.

No âmbito nacional, reforçando essa diretriz, foi editada a Recomendação nº 123 do CNJ, a qual incentiva os órgãos do Poder Judiciário a observarem os tratados e convenções internacionais de direitos humanos em vigor no Brasil. A norma também orienta a utilização da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos como parâmetro interpretativo e reforça a importância da realização do controle de convencionalidade das normas internas.

Destaca-se, ainda, a realização da I Jornada de Justiça Climática e Transformação Ecológica, promovida pela ESMAF, na Seção Judiciária de Belém/PA. Entre os enunciados aprovados no evento, destaca-se o Enunciado nº 17, que estabelece o dever de magistradas e magistrados de aplicar uma perspectiva intercultural nos julgamentos que envolvam povos e comunidades tradicionais, em consonância com o que dispõem os artigos 8.1 e 9 da Convenção nº 169 da OIT.

No âmbito da Justiça Federal da 1ª Região, destaca-se relevante precedente sob relatoria do Desembargador Federal Antônio de Souza Prudente, no qual foi declarada a nulidade e afastados os efeitos do Decreto nº 9.010/2017 – norma que suprimiu a representação local da FUNAI no Estado do Piauí. A decisão judicial reconheceu que a supressão da única representação institucional da FUNAI no município

compromete a política indigenista e inviabiliza a efetiva implementação de medidas de proteção aos povos originários.

Houve, ainda, avanço significativo na positivação expressa do princípio da proibição de retrocesso ambiental com a assinatura, pelo Brasil, do Acordo de Escazú para a América Latina e o Caribe, sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Matéria Ambiental. Embora à primeira vista o Acordo de Escazú guarde semelhança com a Convenção de Aarhus, ele se distingue por incorporar características específicas da realidade sociopolítica da América Latina e do Caribe. Entre essas particularidades, destacam-se a atenção dedicada a grupos em situação de vulnerabilidade, a proteção aos defensores de direitos humanos e a incorporação de princípios até então ausentes na legislação da maioria dos países da região, como o próprio princípio da proibição de retrocesso (Brandeburski; Wendling, 2021, p. 3).

Dessa forma, considerando o status supralegal atribuído tanto ao Protocolo de San Salvador quanto ao Acordo de Escazú, após a devida incorporação ao ordenamento jurídico nacional, torna-se juridicamente viável a utilização do controle de convencionalidade como mecanismo de aferição da compatibilidade da legislação infraconstitucional com o princípio da proibição de retrocesso ambiental.

Ressaltou-se, ainda, que a ausência de representação local interfere na identificação de questões sensíveis, dificulta o acesso das comunidades indígenas ao órgão responsável pela sua proteção e fragiliza sua participação nos processos decisórios administrativos, judiciais e legislativos que lhes dizem respeito. Adicionalmente, verificou-se o descumprimento do procedimento de consulta prévia, livre e informada às comunidades indígenas afetadas, em afronta ao disposto no artigo 6º, itens 1 e 2, da Convenção nº 169 da OIT.

A decisão proferida pelo TRF da 1ª Região fez referência expressa ao Acordo de Escazú, reconhecendo-o como um pacto regional voltado à promoção da justiça ambiental e climática na América Latina e no Caribe, destacando seu papel na luta contra desigualdades e discriminações estruturais. O Acordo visa assegurar a todas as pessoas o direito a um meio ambiente saudável e ao desenvolvimento sustentável, com atenção prioritária às populações e grupos em situação de vulnerabilidade, elevando a igualdade ao centro das políticas de sustentabilidade.

No mesmo sentido, verifica-se que o princípio da proibição de retrocesso ambiental já foi expressamente aplicado pelo TRF da 1ª Região em outras oportunidades, como no julgamento que afastou a aplicação retroativa do artigo 68 do Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), dispositivo que vinha sendo invocado com o objetivo de eximir proprietários da obrigação de recompor áreas de vegetação nativa. No caso, manteve-se decisão que validou a imposição de multa pelo IBAMA, com base na norma vigente à época dos fatos. O Tribunal considerou ilegal o desmatamento realizado sem prévia licença ambiental,

reforçando a prevalência da legislação protetiva vigente no momento da infração (TRF1, Apelação Cível nº 0060865-81.2014.4.01.9199).

Ainda, no âmbito penal, o princípio em debate também tem produzido efeitos relevantes. Em julgamento envolvendo a aplicação do artigo 38 da Lei nº 9.605/1998, o Tribunal reconheceu que as florestas localizadas em terras tradicionalmente ocupadas por povos indígenas encontram-se protegidas por referida norma penal, considerando-se, para tanto, o regime jurídico-constitucional dos direitos indígenas e as disposições contidas nos incisos V e VII do artigo 6º da Lei nº 12.651/2012. No voto condutor, ressaltou-se que a proteção dos recursos naturais localizados em terras indígenas possui dupla justificação: ambiental e sociocultural (TRF1, Apelação Criminal nº 0009350-80.2011.4.01.4100).

Dessa forma, o reconhecimento e aplicação da não regressão ambiental constitui verdadeira conquista doutrinária e jurisprudencial no campo dos direitos fundamentais. Trata-se de um instrumento destinado a impedir a diminuição ou o enfraquecimento dos níveis de proteção e promoção de direitos já alcançados. Nas palavras de Walter Claudius Rothenburg, ignorar esse princípio “constitui por si um retrocesso”.

6. Foco Institucional na Subseção de Itaituba/PA

A Subseção Judiciária de Itaituba/PA ocupa posição singular no cenário jurídico-ambiental da Amazônia. Localizada em região estratégica do sudoeste paraense, cortada pela BR-163 e margeada pelo Rio Tapajós, essa unidade concentra litígios de alta complexidade envolvendo mineração, regularização fundiária, proteção de povos indígenas e implantação de empreendimentos de grande porte. Tais conflitos, de natureza estrutural e multifacetada, evidenciam a centralidade do princípio da proibição de retrocesso ambiental como parâmetro interpretativo e decisório para a atuação jurisdicional.

Nesse contexto, a aplicação do princípio transcende a dimensão normativa abstrata e se projeta na prática cotidiana da Justiça Federal de primeiro grau. A judicialização ambiental em Itaituba/PA revela que o retrocesso não se manifesta apenas pela revogação de normas protetivas, mas também por falhas institucionais, omissões administrativas e retrocessos procedimentais que comprometem a integridade do meio ambiente e a efetividade de direitos fundamentais.

6.1. Vedação ao retrocesso institucional: mineração

A Subseção Judiciária de Itaituba/PA revela a tensão entre a exploração mineral – tanto em sua vertente legal quanto na sua face ilícita, marcada pelo garimpo ilegal – e o dever constitucional de proteção ambiental. Em diversos processos cíveis e criminais, observa-se que a insuficiência estrutural de órgãos

de fiscalização, como o IBAMA e o ICMBio, constitui fator determinante para a perpetuação de atividades extrativas predatórias.

A análise sob a ótica do princípio da proibição de retrocesso ambiental permite compreender que o esvaziamento institucional e administrativo desses órgãos representa forma indireta, porém contundente, de retrocesso. A diminuição de recursos humanos, materiais e financeiros compromete a capacidade fiscalizatória estatal, prejudicando a efetivação do direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A doutrina brasileira tem enfatizado que a vedação ao retrocesso ambiental opera não apenas no plano normativo, impedindo a revogação de conquistas legislativas, mas também na esfera institucional, exigindo que o Estado mantenha níveis adequados de proteção que correspondam a parâmetros já consolidados de tutela ambiental. Nesse sentido, a redução de quadros de servidores, a supressão de estruturas de fiscalização e o enfraquecimento de competências administrativas configuram afronta à dimensão de proteção suficiente (Rothenburg, 2012, p. 247).

Nesse ponto, destaca-se decisão proferida no Processo nº 1002799-07.2024.4.01.3908, em que foi determinada a marcação de audiência pública para promover o diálogo institucional entre diversos atores estatais e sociais: MPF, Cooperativa dos Transportadores de Minérios (COOPERTRANS), ANM, Estado do Pará, Município de Itaituba, IDEFLOR-Bio, SEMAS, IBAMA, ICMBio e comunidade civil interessada. Trata-se de ação de responsabilização por danos ambientais decorrentes de garimpo ilegal, cujo trâmite evidencia a dimensão estrutural do processo judicial.

O diálogo institucional promovido não se restringe à mera composição de interesses, mas traduz uma exigência derivada da vedação ao retrocesso ambiental. Ao integrar diferentes órgãos e esferas de poder, a audiência pública favorece a construção de um plano de ação articulado, apto a gerar soluções sustentáveis e efetivas no enfrentamento do garimpo ilegal. Esse tipo de atuação jurisdicional estrutural materializa o dever de proteção progressiva.

Em sede de judicialização, a aplicação do *effet cliquet* ambiental na realidade de Itaituba/PA legitima a adoção de medidas de caráter estrutural que transcendam a lógica puramente repressiva, incorporando mecanismos de cooperação interinstitucional. O Judiciário, nesse sentido, atua como catalisador do fortalecimento das instituições ambientais, garantindo que o patamar já alcançado de proteção não seja desconstituído por omissões ou pela fragmentação das competências estatais.

Desse modo, a decisão judicial expande-se para além do caso concreto e materializa o controle de convencionalidade, utilizando a vedação ao retrocesso para impedir o desmantelamento institucional da proteção ambiental.

6.2. Vedação ao retrocesso por omissão: conflitos fundiários e regularização progressiva

A realidade fundiária de Itaituba/PA reflete, de maneira nítida, a complexidade da aplicação do princípio da proibição de retrocesso ambiental. O Processo nº 1002257-57.2022.4.01.3908, referente ao Projeto de Assentamento Rio Cupari, demonstra como a mora administrativa configura retrocesso por omissão. Criado formalmente em 1996 com previsão de atendimento a 380 famílias, o assentamento permaneceu por décadas sem a devida conclusão das etapas de supervisão ocupacional e regularização fundiária, tendo seu procedimento paralisado desde 2016.

Tal inércia estatal foi expressamente reconhecida pela Subseção Judiciária de Itaituba/PA como uma omissão grave do Poder Público em dar efetividade ao direito constitucional à moradia e ao trabalho, bem como à função socioambiental da propriedade.

A mora administrativa na regularização não é um problema apenas formal: ela favorece situações de degradação ambiental, pois a ausência de titulação e fiscalização adequada cria um vácuo normativo e administrativo que acaba sendo ocupado por práticas ilegais, como a grilagem de terras, o desmatamento predatório e a exploração irregular de recursos naturais. O não enfrentamento dessas irregularidades compromete diretamente o núcleo essencial do direito ao meio ambiente equilibrado.

No âmbito jurisdicional, a Subseção de Itaituba tem sido chamada a mediar tais conflitos, equilibrando direitos aparentemente antagônicos. O princípio da proibição de retrocesso oferece um parâmetro normativo para orientar decisões que evitem soluções simplistas e conduzam a soluções estruturais, capazes de harmonizar o direito à moradia, o direito ao trabalho e a tutela ambiental.

Trata-se de reconhecer que o meio ambiente equilibrado não pode ser alcançado por meio da exclusão social, mas tampouco pode ser sacrificado em prol da permanência de situações jurídicas marcadas pela irregularidade fundiária e pela degradação ambiental. Assim, a cláusula de não regressão ambiental orienta a atuação jurisdicional em conflitos fundiários da região, conferindo materialização a direitos reconhecidos em Tratados Internacionais dos quais o Brasil é signatário.

A eficácia da decisão judicial não se restringe à declaração sobre a posse ou propriedade da terra, mas, também, desempenha papel estruturante, corrigindo a inércia administrativa e assegurando que o Estado atue de forma a harmonizar os direitos à moradia, ao trabalho e à preservação ambiental. O Judiciário, nesse sentido, contribui para que a regularização fundiária seja compreendida como instrumento não apenas de inclusão social, mas também de tutela ambiental, evitando retrocessos por omissões estatais que coloquem em risco a integridade ecológica da Amazônia.

6.3. Vedação ao retrocesso procedimental: a tutela das Comunidades Indígenas

A Subseção Judiciária de Itaituba/PA abrange, em sua jurisdição, o Município de Jacareacanga/PA, território em que se concentra significativa população da comunidade indígena Munduruku. Os processos que tramitam nesta unidade judiciária evidenciam o desafio de compatibilizar a proteção dos direitos indígenas, assegurados constitucionalmente, com a execução de políticas de desenvolvimento econômico de grande porte.

Um exemplo encontra-se no Processo nº 1002134-88.2024.4.01.3908, em que se determinou ao Município de Jacareacanga a destinação de aproximadamente R\$ 14.000.000,00 para a implementação de políticas de educação diferenciada voltadas aos povos indígenas. O caso revela como o princípio da proibição de retrocesso ambiental, entendido em sua dimensão ampliada de tutela socioambiental, pode ser utilizado para assegurar a continuidade e o fortalecimento de políticas públicas voltadas a comunidades tradicionais.

Igualmente, no Processo nº 1001591-56.2022.4.01.3908, discutiu-se a legalidade de licitação destinada à concessão florestal em áreas incidentes sobre Terras Indígenas. Conforme apurado pela FUNAI, havia registros da presença de grupos indígenas em isolamento voluntário na região. Diante da inexistência de consulta prévia, livre e informada, prevista na Convenção nº 169 da OIT, foi concedida tutela provisória suspendendo os efeitos da licitação, decisão posteriormente confirmada por sentença.

Esse precedente revela como o princípio da proibição de retrocesso ambiental, em sua dimensão procedimental, desempenha papel fundamental na tutela de comunidades vulneráveis. A ausência de consulta prévia não se trata apenas de um vício formal, mas de um retrocesso substancial que fragiliza a participação indígena em decisões de impacto ambiental.

A jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, especialmente a Opinião Consultiva nº 23/2017, bem como a ADPF 709 julgada pelo STF, reforçam que a omissão estatal em prevenir danos ambientais que afetem povos indígenas configura violação ao dever de proteção suficiente. Na perspectiva da Subseção de Itaituba, essas balizas normativas e jurisprudenciais permitem reconhecer que retrocessos procedimentais – como a supressão da consulta prévia ou a flexibilização de estudos ambientais – são incompatíveis com a ordem constitucional e convencional vigente.

Portanto, ao afirmar a obrigatoriedade da consulta em casos como o do Processo nº 1001591-56.2022.4.01.3908, consolida-se a compreensão de que a vedação ao retrocesso ambiental se projeta não apenas sobre normas substantivas de proteção, mas também sobre os procedimentos participativos que garantem a legitimidade e a efetividade da tutela socioambiental.

De igual modo, as discussões envolvendo o projeto da Ferrovia Ferrogrão e os impactos da BR-163 demonstram o papel central do princípio da vedação ao retrocesso na perspectiva procedimental. A exigência de consulta prévia, livre e informada às comunidades indígenas, prevista no art. 6º da Convenção nº 169 da OIT, constitui verdadeiro mecanismo de proteção contra retrocessos. A omissão do Estado na realização de consultas adequadas ou na produção de estudos de impacto socioambiental tecnicamente robustos configura violação não apenas ao direito de participação das comunidades afetadas, mas também ao próprio núcleo essencial do direito ao meio ambiente equilibrado.

6.4. Vedação ao retrocesso ambiental: liberdade econômica e sustentabilidade

Na Subseção Judiciária de Itaituba/PA, é recorrente a judicialização de conflitos em que a liberdade econômica entra em colisão com a proteção ambiental. A região, marcada pela presença de portos fluviais, garimpos, atividades logísticas ligadas ao escoamento de grãos e pelo transporte de insumos no Rio Tapajós, constitui exemplo concreto das tensões entre os interesses empresariais e os limites ecológicos definidos pela Constituição Federal.

O princípio da proibição de retrocesso ambiental apresenta-se como critério normativo indispensável para a ponderação entre o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado (art. 225, CF/88) e a liberdade de iniciativa (art. 170, CF/88). Embora ambos os direitos possuam status constitucional, o núcleo essencial da proteção ambiental não pode ser comprimido sob a justificativa de fomento ao desenvolvimento econômico.

Nesse contexto, a ADI nº 6553, ajuizada perante o STF, questiona a Lei nº 13.452/2017, que autorizou a exclusão de aproximadamente 862 hectares do Parque Nacional do Jamanxim para a implantação da Ferrovia Ferrogrão e da BR-163. A controvérsia constitucional evidencia a incidência do princípio da proibição de retrocesso ambiental: a supressão de áreas de parque nacional, sem a devida observância das garantias procedimentais e substanciais de proteção, representa enfraquecimento de um regime jurídico de tutela já consolidado.

A insuficiência da atuação estatal no controle de atividades potencialmente degradadoras, seja por falhas na fiscalização, seja pela flexibilização indevida de normas ambientais para viabilizar empreendimentos econômicos, caracteriza violação ao dever de proteção suficiente. A Justiça Federal em Itaituba, diante desse cenário, desempenha papel essencial na pacificação social dos conflitos existentes, compatibilizando o desenvolvimento sustentável de empreendimentos de grande porte com a devida tutela do meio ambiente e das comunidades locais.

7. As Limitações de Atuação dos Poderes Constituídos

O princípio da proibição de retrocesso ambiental atua como limite material ao poder de conformação normativa do Poder Legislativo, vinculando não apenas a produção legislativa ordinária, mas também o exercício do poder de reforma constitucional.

Cabe mencionar a Emenda Constitucional nº 96/2017, que excepcionou a qualificação de prática cruel na utilização de animais em manifestações culturais desportivas. Parte da doutrina entende que tal modificação representa um retrocesso na proteção aos animais, configurando violação ao disposto no artigo 225, §1º, inciso VII, da Constituição Federal. O princípio da proibição de retrocesso pode ser invocado como fundamento para o controle de constitucionalidade da referida emenda, objeto da ADI 5728 (Sarlet; Fensterseifer, 2019, p. 424).

A título de comparação, a legislação portuguesa e a francesa passaram a reconhecer expressamente os animais como seres sencientes, abandonando a concepção anterior que os tratava como meros objetos jurídicos. Na Alemanha, desde 1990, o §90a do Código Civil estabelece que os animais não são coisas e que estão sujeitos a um regime jurídico especial de proteção. Esses avanços normativos refletem uma concepção ética e jurídica mais ampla da proteção ambiental e animal.

No Brasil, outras alterações legislativas também foram objeto de questionamento sob a ótica da regressividade, como ocorreu nas ADIs nº 4903 e na ADC nº 42, que discutiram a constitucionalidade das alterações introduzidas pelo Novo Código Florestal, especialmente no que se refere à proteção das matas ciliares.

Do mesmo modo, o Poder Executivo também se submete às restrições impostas por esse princípio, uma vez que ele incide diretamente sobre a estrutura e a funcionalidade da administração pública voltada à proteção ambiental. A eventual extinção ou desmonte de órgãos integrantes do SISNAMA, como o IBAMA, o ICMBio ou o Ministério do Meio Ambiente, sem a correspondente criação de estruturas equivalentes, representa violação tanto ao princípio da proibição de retrocesso ambiental quanto ao da proibição de proteção insuficiente (Sarlet; Fensterseifer, 2019, p. 425). Ao Poder Judiciário, a não regressão ambiental também se aplica enquanto diretriz vinculante. A liberdade interpretativa do Poder Judiciário deve ser exercida em consonância com o princípio da proporcionalidade, de forma a resguardar os avanços protetivos já consolidados. Eventual alteração de jurisprudência com viés regressivo deve ser examinada com especial cautela.

Destaca-se, nesse contexto, o precedente do STF no julgamento da ADI nº 4717/DF, em que a Corte reconheceu a ocorrência de retrocesso na proteção ambiental em virtude de alterações indevidas promovidas em reservas florestais localizadas na Amazônia. As modificações foram realizadas por meio

da Medida Provisória nº 558/2012, posteriormente convertida na Lei nº 12.678/2012, sem a observância do devido processo legislativo, resultando em prejuízos concretos aos Parques Nacionais afetados.

O STF entendeu que houve violação ao princípio da proibição de retrocesso ambiental, uma vez que as alterações normativas resultaram na redução da proteção conferida aos ecossistemas abrangidos pelas unidades de conservação atingidas.

O caso concreto evidenciou que a edição da medida provisória violou os requisitos constitucionais de relevância e urgência, previstos no artigo 62 da Constituição Federal. Ao proceder à modificação de espaços territoriais especialmente protegidos, a medida representou uma ofensa ao núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto pelo artigo 225, §1º, inciso III, da Constituição Federal.

Conforme consignado no acórdão, tal conduta comprometeu os parâmetros mínimos de proteção ambiental assegurados constitucionalmente, ferindo frontalmente a cláusula de intangibilidade do direito ao meio ambiente sadio e equilibrado prevista no artigo 225 da Constituição da República.

Evidencia-se, portanto, que o princípio da vedação ao retrocesso ambiental incide de forma transversal sobre a atuação independente e harmônica dos Poderes da República, funcionando simultaneamente como limite negativo à supressão de níveis de proteção e como vetor axiológico de orientação positiva das funções constitucionais do Estado na concretização do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

8. Considerações Finais

A presente pesquisa partiu da hipótese de que o princípio da proibição de retrocesso ambiental pode e deve atuar como fundamento normativo legítimo para o controle de convencionalidade da legislação infraconstitucional, em consonância com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Os resultados confirmam essa hipótese, ao demonstrar que o princípio, ainda que não expresso de forma literal na Constituição Federal, emerge da própria estrutura do artigo 225, em harmonia com o dever de progressividade e com a lógica expansiva dos direitos fundamentais de natureza socioambiental.

De maneira especial, após a assinatura do Acordo de Escazú pelo Estado brasileiro, embora o país ainda não tenha ratificado referido Acordo, que expressamente consagra o princípio em seu art. 3º, alínea “c”, a proibição de retrocesso ambiental já encontra assento no ordenamento jurídico pátrio. Sua fundamentação decorre do status supralegal do Protocolo de San Salvador, internalizado pelo Decreto nº 3.321/1999, cujo art. 11, combinado com a interpretação da Corte Interamericana de Direitos Humanos na

Opinião Consultiva OC-23/17, impõe aos Estados-partes o dever de progressividade e a vedação à regressão na proteção ambiental.

A trajetória humana no Antropoceno, marcada por transformações profundas e por impactos muitas vezes irreversíveis sobre os ecossistemas, impõe uma reflexão sobre a urgência de medidas estruturais voltadas à conservação ambiental. Esse contexto reforça a importância do princípio da não-regressividade como resposta normativa e institucional.

Verificou-se, da análise da realidade da Subseção Judiciária de Itaituba/PA, que a não regressividade ambiental transcende a dimensão normativa abstrata, projetando-se sobre aspectos institucionais, fundiários, procedimentais e econômicos da atuação estatal.

Nos litígios envolvendo a mineração, a vedação ao retrocesso projeta-se como imperativo de fortalecimento institucional e de cooperação interorgânica, revelando-se resposta estrutural necessária ao enfrentamento do garimpo ilegal. No campo fundiário, a mora administrativa evidencia que a omissão estatal pode configurar verdadeiro retrocesso material. No que concerne aos povos indígenas, decisões como a proferida no Processo nº 1001591-56.2022.4.01.3908 demonstram que retrocessos procedimentais, notadamente a ausência de consulta prévia, livre e informada, comprometem a proteção cultural e ecológica. Por derradeiro, nas tensões entre liberdade econômica e tutela ambiental, ações como a ADI 6553 revelam que retrocessos legislativos podem comprometer conquistas históricas de preservação.

A principal contribuição deste trabalho consiste em integrar o princípio da proibição de retrocesso ambiental à técnica do controle de convencionalidade, demonstrando sua operacionalidade concreta na prática jurisdicional brasileira, especialmente no âmbito da Justiça Federal da 1ª Região. A partir da análise da experiência da Subseção Judiciária de Itaituba/PA, o estudo propõe compreender o princípio não apenas como limite negativo que impede a supressão de direitos, mas também como vetor positivo de transformação institucional, orientando políticas públicas estruturais, decisões judiciais progressivas e a própria governança ambiental cooperativa. Além disso, o artigo sugere uma leitura dialógica e interinstitucional da tutela ambiental, em que a não regressividade atua como eixo de coordenação entre os Poderes e entre os níveis federativos, reforçando o papel do Poder Judiciário como garantidor do núcleo essencial do direito ambiental. Nesse sentido, a jurisprudência do STF, ao reconhecer a supralegalidade dos tratados internacionais de direitos humanos, amplia a possibilidade de controle judicial das omissões e retrocessos estatais, consolidando a proibição de retrocesso ambiental como instrumento de efetividade dos compromissos convencionais.

Como estudo jurídico de base empírica, esta pesquisa possui delimitações no que se refere à abrangência. O foco concentrou-se na jurisdição da 1ª Região da Justiça Federal, particularmente

na Subseção Judiciária de Itaituba/PA, o que restringe o alcance das conclusões às especificidades socioambientais da Amazônia brasileira.

Por fim, a pesquisa abre caminho para futuras investigações sobre a efetividade do princípio da proibição de retrocesso ambiental em diferentes contextos federativos, sugerindo análises comparativas com experiências estrangeiras, como as da Corte Europeia de Direitos Humanos, da Corte Constitucional colombiana e do Conselho Constitucional Francês. Ademais, o trabalho confere abertura a estudos sobre a interação entre o Acordo de Escazú e o controle judicial de políticas públicas ambientais. Igualmente promissora é a investigação sobre o papel da sociedade civil e das audiências públicas como instrumentos de concretização participativa do princípio, fortalecendo uma cultura de governança ecológica democrática.

O princípio da proibição de retrocesso ambiental atua como mecanismo de proteção do bloco normativo constitucional e infraconstitucional até então construído no ordenamento jurídico brasileiro, com especial atenção às normas que asseguram a fruição dos direitos fundamentais em todas as suas dimensões ou gerações. A aplicação desse princípio impede que atos estatais promovam supressão ou restrição ao nível de efetividade dos direitos já consolidados, funcionando como verdadeira cláusula de estabilização normativa no campo da proteção ambiental, em consonância com o dever de progressividade insculpido no Protocolo de San Salvador.

Esse o quadro, é possível afirmar que o princípio da proibição de retrocesso ambiental, em virtude de sua consagração em instrumentos internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil, configura substrato normativo legítimo para a realização do controle de convencionalidade da legislação infraconstitucional. Para evitar sua banalização, sua incidência deve observar responsabilidade e rigor técnico, observando-se os casos em que a atuação estatal ameaça ou viole o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente, caracterizando, de forma inequívoca, proteção insuficiente sobre bem jurídico detentor de tutela qualificada nos planos nacional e internacional.

9. Referências Bibliográficas

ABREU, Ivy de Souza. O dever fundamental de recuperação, manutenção e proteção das matas ciliares e das nascentes: uma análise do Código Florestal brasileiro à luz do princípio da proibição do retrocesso. Espaço Jurídico Journal of Law EJJL, v. 14, n. 2, p. 583-596, jul./dez., 2013.

BENJAMIN, Antonio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MORATO LEITE, José Rubens. Direito constitucional ambiental brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 57-130.

BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. 10ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRANDEBURSKI, Daniela Spadari; WENDLING, Eduardo. Acordo de Escazú e as mudanças internas para os grupos vulneráveis. *Revista de Direito Ambiental*. vol. 104. ano 26. p. 237-270. São Paulo: Ed. RT, abr./jun. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Apelação Cível n. 1001915-37.2017.4.01.4000, 5ª Turma, Rel. Desembargador Federal Antônio de Souza Prudente, julgado em 14/06/2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Apelação Cível n. 0060865-81.2014.4.01.9199, 13ª Turma, Rel. Juiz Federal Rafael Lima da Costa, julgado em 19/12/2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Apelação Criminal n. 0009350-80.2011.4.01.4100, 3ª Turma, Rel. Desembargador Federal Ney Bello, julgado em 11/04/2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4717/DF. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, DF, 05 abr. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4903. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, 28 fev. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 466.343/SP. Relator: Min. Cezar Peluso. Brasília, DF, 3 dez. 2008.

BRYNER, Nicholas S. A proibição do retrocesso no Direito Ambiental: perspectivas no contexto da pandemia. *Revista de Direito Ambiental*. vol. 100/2020. p. 127-145. out./dez. 2020.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Tratado de direito internacional dos direitos humanos. 2ª ed. Porto Alegre: Fabris, 2003, vol I.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Sentencia de 26 de septiembre de 2006.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Opinião Consultiva n. 23/2017 sobre meio ambiente e Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf>.

DUQUE, Marcelo Schenk. Eficácia horizontal dos direitos fundamentais e jurisdição constitucional. 2ª ed. São Paulo: Editora dos Editores, 2019.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Curso de direito internacional público. 10ª ed, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MILARÉ, Edis. Direito do ambiente. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

PADILHA, Norma Sueli; POMPEU, Gina Vidal Marcilio. Retrocessos nas políticas ambientais brasileiras e as metas dos objetivos do desenvolvimento sustentável. *Revista de Direito Ambiental*. vol. 96/2019. p. 139-168. out./dez. 2019.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*. 5ª ed. Madrid: Editorial Tecnos, 1995.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

PRIEUR, Michel. O princípio da “não regressão” no coração do direito do homem e do meio ambiente. *Revista Novos Estudos Jurídicos*, v. 17, n. 1 (Edição Especial Rio+20), 2012, jan-abr.

ROTHENBURG, Walter Claudius. Princípio da proibição de retrocesso ambiental. In: Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal (org). *O princípio da proibição de retrocesso ambiental*. Brasília: Senado Federal, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ecológico: constituição, direitos fundamentais e proteção da natureza*. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

SILVA, José Afonso da. Fundamentos constitucionais da proteção do meio ambiente. *Revista de Direito Ambiental*, n. 27. São Paulo: Revista dos Tribunais, jul.-set., 2002.

SILVEIRA, Mateus. O meio ambiente como direito humano de terceira dimensão e a ética da responsabilidade na metateoria do direito fraterno. *Revista de Direito e Sustentabilidade*. Salvador, v. 04, n. 01, p. 130-143, jan./jun., 2018.

STRECK, Lenio Luiz. A dupla face do princípio da proporcionalidade e o cabimento de mandado de segurança em matéria criminal. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul*, n. 53, maio-set, 2004, pp. 223-251.

TEIXEIRA, Orci Paulinho Bretanha. *O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

PRONER, Carol; GUERRA, Sidney. *Os direitos humanos e seus paradoxos: análise do sistema interamericano de proteção*. Porto alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002.

DINIZ, Luciano dos Santos. A influência do Direito Internacional do meio ambiente na construção de uma nova soberania dos Estados. *Revista de Direito Brasileira*. v. 03, 2012, p. 95-125.

RIBEIRO, Érica Bezerra Queiroz; MACHADO, Bruno Amaral. O Acordo de Escazú e o acesso à informação ambiental no Brasil. *Revista de Direito Internacional*. UNICEUB. Brasília, v. 15, n. 03, 2018, pp. 252-265.

STEINMETZ, Wilson. O caso da “Farra do Boi”: uma análise a partir da teoria dos princípios. In: STEINMETZ, Wilson; AUGUSTIN, Sérgio (Org). *Direito constitucional do ambiente*. Caxias do Sul: UCS, 2011, pp. 71-86.

O Magistrado-Consultor em Processos Estruturais Ambientais: uma proposta de cooperação da Justiça Federal a partir da experiência na Amazônia

André Luís Cavalcanti Silva¹ e Diogo Haruo da Silva Tanaka²

Resumo: Este artigo examina a cooperação judicial em processos estruturais ambientais, com enfoque nos mecanismos de diálogo institucional e autocomposição como instrumentos de efetividade da tutela jurisdicional. Parte-se da constatação de que os litígios ambientais, em razão de sua complexidade, multipolaridade e impacto coletivo, nem sempre encontram resposta adequada no modelo clássico de jurisdição, assentado em decisões binárias. A partir de pesquisa teórico-bibliográfica, o estudo analisa três eixos principais: (i) a figura do magistrado-consultor como juízo cooperante em processos estruturais, vinculada aos arts. 67 a 69 do Código de Processo Civil; (ii) a utilização do acordo em jurisdição constitucional como técnica de preservação da legitimidade das decisões em conflitos de alta complexidade; e (iii) a autocomposição como expressão contemporânea do acesso à justiça, reforçada pela Resolução CNJ nº 125/2010, pela Lei nº 13.140/2015 e pelos arts. 3º e 165 a 175 do CPC. A análise demonstra que a conjugação entre cooperação judicial, acordos estruturais e mecanismos autocompositivos constitui caminho indispensável para a racionalização dos litígios ambientais e para a concretização do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado. Conclui-se que a consolidação da cooperação judicial em processos estruturais ambientais depende do fortalecimento de práticas institucionais participativas, como audiências públicas, e da abertura do Judiciário a soluções pactuadas e tecnicamente informadas.

Palavras-chave: Cooperação judicial. Processos estruturais. Tutela ambiental. Acordo. Autocomposição.

1. Introdução

A crise do modelo adjudicatório clássico se revela acentuadamente nos litígios ambientais complexos. Estruturado em torno de respostas binárias – lícito/ilícito, constitucional/inconstitucional –, esse paradigma mostra-se insuficiente para dar conta da complexidade e da multipolaridade próprias

¹ Pós-graduado em Direito Público e Direito Tributário. Juiz Federal Substituto lotado na 9ª Vara da Seção Judiciária do Pará. Foi Advogado da União. Escreve sobre o tema Hermenêutica Constitucional e atos jurisdicionais complexos. Email: andre.cavalcanti@trf1.jus.br.

² Pós-graduado em Direito Tributário. Juiz Federal Substituto lotado na SSJ de Tucuruí/PA. Foi Juiz de Direito do TJAP e do TJAL. Email: diogo.tanaka@trf1.jus.br.

de conflitos que envolvem, simultaneamente, direitos fundamentais, interesses coletivos e impactos socioeconômicos de larga escala.

No contexto amazônico, essa limitação assume contornos dramáticos. A região concentra disputas fundiárias, desmatamento em larga escala e graves violações socioambientais, o que exige do Poder Judiciário respostas capazes de articular proteção ambiental e segurança jurídica ao rito procedimental. Nesse cenário, torna-se relevante investigar até que ponto a cooperação judicial pode oferecer caminhos mais eficazes e legítimos do que a adjudicação tradicional.

A pergunta que norteia esta pesquisa é: como a cooperação judicial pode fornecer respostas mais efetivas a litígios ambientais de natureza estrutural? Parte-se da hipótese de que a articulação de instrumentos cooperativos — especialmente a figura do magistrado-consultor — é capaz de potencializar a capacidade do Judiciário de enfrentar tais litígios, superando bloqueios institucionais e promovendo soluções mais dialogadas e duradouras.

O presente artigo organiza-se da seguinte forma: após esta introdução, o tópico 2 será dedicado à problematização e contextualização, utilizando o caso do Pedral do Lourenço como exemplo ilustrativo dos principais desafios processuais enfrentados, a saber, fragmentação institucional, assimetria informacional e déficit de participação da comunidade no processo decisório. O tópico 3 será dedicado à revisão de literatura, com análise das ferramentas normativas e jurisprudenciais para uma jurisdição dialógica em conflitos ambientais estruturais. Por fim, apresentam-se as conclusões, com destaque para os limites e potencialidades do modelo cooperativo.

2. Apresentação e contextualização do problema

A judicialização de litígios ambientais de natureza estrutural tem revelado de forma contundente os limites do modelo adjudicatório clássico, pautado em soluções binárias de procedência ou improcedência. Em disputas dessa ordem, estão em jogo múltiplos atores e técnicas processuais de elevada complexidade, que vão desde a gestão de impactos ambientais até a proteção da diversidade cultural dos povos tradicionais.

O problema central consiste na dificuldade de construir respostas jurisdicionais que sejam simultaneamente eficazes, legítimas e sensíveis às especificidades socioculturais dos grupos envolvidos. De um lado, há a fragmentação institucional, materializada em decisões pulverizadas, frequentemente contraditórias, proferidas por diferentes órgãos jurisdicionais sem coordenação, o que compromete a efetividade das medidas reparatórias. De outro lado, verifica-se um déficit de participação dos sujeitos diretamente afetados, que raramente encontram espaço para expor suas percepções e necessidades

segundo seus usos, costumes e tradições, perpetuando um distanciamento histórico entre o sistema de justiça e os povos indígenas.

Ademais, os processos estruturais ambientais sofrem com a assimetria informacional: enquanto comunidades locais carecem de acesso a dados técnicos e jurídicos, os entes públicos e privados envolvidos detêm expertise e recursos. Tal cenário gera risco de soluções impositivas, descoladas da realidade fática, que não apenas falham em solucionar o conflito, mas também podem produzir novos desequilíbrios. A ausência de mecanismos procedimentais estáveis para monitoramento contínuo das obrigações ambientais agrava o problema, transformando decisões judiciais em comandos formais de difícil implementação prática. Nesse contexto, resta evidente a insuficiência do processo civil tradicional, demandando a formulação de um paradigma jurisdicional inovador, fundado na cooperação, no diálogo institucional e na autocomposição.

Este trabalho propõe-se a demonstrar que medidas de atos concertados e cooperação institucional estão sendo colocadas em prática pelos magistrados federais do Pará. Será apresentado o caso envolvendo o objeto da Ação Civil Pública nº 1035924-87.2024.4.01.3900, que discute a obra de derrocagem do Pedral do Lourenço.

2.1 A experiência prática da utilização de instrumentos de cooperação jurisdicional em demanda estrutural ambiental: o caso da inspeção judicial e da audiência pública do Pedral do Lourenço (processo nº 1035924-87.2024.4.01.3900)

A Ação Civil Pública referente à obra de derrocagem do Pedral do Lourenço (processo nº 1035924-87.2024.4.01.3900), integrante do Trecho 2 da Hidrovia Araguaia-Tocantins, ilustra como a jurisdição ambiental contemporânea pretende valer-se de novos instrumentos, tais como a inspeção judicial e a audiência pública, para reforçar a legitimidade da decisão judicial, ampliar a cognição do julgador e assegurar a efetividade da participação comunitária.

O Ministério Público Federal, ao invocar nulidade do processo de licenciamento ambiental, enfatizou a insuficiência dos estudos oficiais, em especial o Diagnóstico Socioambiental Participativo (DSAP) e o Programa de Monitoramento da Atividade Pesqueira (PMAP). Segundo o MPF, tais estudos apresentavam falhas metodológicas, defasagem temporal e omissão de dados cruciais sobre rotas de pesca, locais de desembarque, bases de manejo de quelônios e caracterização socioeconômica das famílias. Nessas condições, o MPF defendeu nos autos que seria inviável aferir a real magnitude dos impactos da obra sobre a pesca artesanal, a segurança alimentar e a biodiversidade aquática, reiterando a necessidade de suspensão da Licença de Instalação e de realização de inspeção judicial in loco. Sustentou também a falta de consulta livre, prévia e informada às comunidades impactadas.

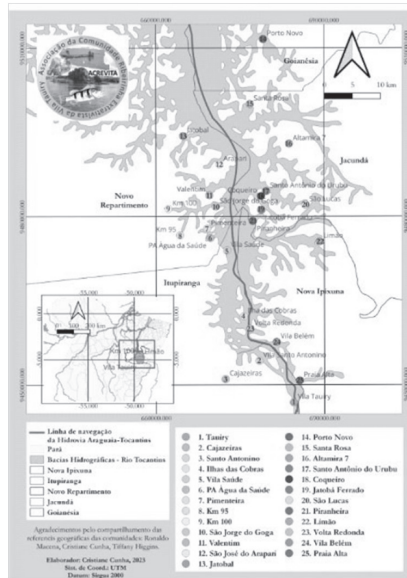
O Juízo da 9ª Vara Ambiental da Seção Judiciária do Pará, na ocasião, deferiu o pedido de realização de inspeção judicial, destacando que a diligência permitiria a percepção direta da realidade vivenciada pelas comunidades tradicionais, indígenas, quilombolas e ribeirinhas potencialmente atingidas. A inspeção foi concebida como ato processual voltado não apenas à coleta de dados, mas também à aproximação social da lide.

No plano organizacional, foram impostas às partes obrigações claras: indicar os locais a serem visitados, delimitar os pontos fáticos controvertidos, nomear assistentes técnicos e identificar lideranças comunitárias aptas a contribuir para o esclarecimento dos fatos. Além disso, a definição do roteiro da inspeção tornou-se, por si só, um campo de disputa jurídica. O DNIT propôs limitar as visitas a 11 comunidades localizadas em Itupiranga e Nova Ipixuna, consideradas integrantes da Área de Influência Direta do empreendimento. O MPF, por sua vez, amparado no Protocolo Comunitário de Consulta Prévia, Livre, Informada e de Consentimento, defendeu a inclusão de 25 comunidades distribuídas em cinco municípios (Itupiranga, Novo Repartimento, Goianésia, Jacundá e Nova Ipixuna). Entre elas, priorizou, em caráter subsidiário, quatro comunidades: Tauiry, Vila Saúde, Pimenteira e Praia Alta.

A decisão judicial acolheu parcialmente esse pleito, autorizando a inclusão dessas comunidades no itinerário da inspeção, com prioridade para aquelas excluídas dos diagnósticos oficiais ou cujas práticas tradicionais, como a pesca artesanal e o manejo de quelônios, demandavam verificação direta. Assim, as comunidades Tauiry, Vila Saúde, Pimenteira e Praia Alta foram incorporadas ao itinerário da diligência.

Em paralelo, foi designada audiência pública vinculada à inspeção judicial, voltada para o esclarecimento técnico-científico das controvérsias sobre o licenciamento, metodologias de estudos ambientais, escuta qualificada das comunidades afetadas e contraditório substancial em ambiente dialogado, de modo a permitir a interação direta entre órgãos públicos, partes litigantes, especialistas e lideranças comunitárias.

Seguindo esse roteiro, nos dias 29 e 30 de setembro de 2025, a Justiça Federal realizou os atos mencionados em trechos dos municípios de Itupiranga, Novo Repartimento e Nova Ipixuna, no sul do Pará.



Mapa disponibilizado pelo Ministério Público Federal no bojo dos autos da Ação Civil Pública



Imagem aérea do Pedral do Lourenço, Sul do Pará

Às 07:30, deu-se início ao deslocamento da equipe, partindo de Marabá/PA com destino à comunidade Vila Tauiry, no município de Itupiranga/PA, percorrendo cerca de 68 km via BR-230, PA-268 e Estrada do Tauari.

A inspeção judicial foi presidida pelo Juiz Federal Substituto André Luís Cavalcanti Silva, acompanhado do Juiz Federal José Airton de Aguiar Portela e da Juíza Federal Dayse Starling Motta, com a participação de Procuradores da República, Procuradoras Federais e Defensora Pública da União. A diligência também contou com a participação de servidores da Justiça Federal, MPF, IBAMA, DNIT, INCRA,

DPU, MPE/PA e IDEFLOR, representantes técnicos dos órgãos envolvidos no licenciamento, Polícia Federal, Polícia Militar, Exército, Bombeiros, além de membros da comunidade do entorno do Pedral do Lourenço.



Audiência pública realizada no dia 29 de setembro de 2025



Condução da audiência pelos Juízes Federais André Luís Cavalcanti, Airton Portela e Dayse Starling

Durante a audiência, foram colhidos depoimentos de ribeirinhos das comunidades de Santa Terezinha do Tauriy, Vila Saúde, Ilha Pimenteira, entre outras localidades. Os moradores manifestaram preocupações principalmente quanto à possível redução da fauna aquática, ressaltando que a pesca constitui a base econômica e alimentar das comunidades locais. Também reivindicaram a realização de consulta pública livre e informada como meio adequado para esclarecer dúvidas e assegurar a defesa de seus direitos.

Por ocasião da audiência pública, o MPF reafirmou os potenciais impactos socioambientais significativos decorrentes da obra. O IBAMA, por sua vez, defendeu a legalidade da licença concedida,

destacando a imposição de condicionantes ambientais voltados à mitigação dos danos previstos. O DNIT, representado pela empresa contratada DTA Engenharia, apresentou aspectos técnicos do projeto de derrocagem, enfatizando medidas projetadas para reduzir os impactos sociais e ambientais sobre as comunidades ribeirinhas. Ao fim do dia, após o encerramento da audiência pública, foi feita visita à Comunidade Praia Alta, com deslocamento fluvial. A comunidade manifestou preocupações com a ausência de consulta prévia à população local e os possíveis impactos da obra sobre a pesca artesanal, principal atividade econômica da região. Relatou experiências negativas com empreendimentos anteriores e demonstrou desconfiança quanto à efetividade das promessas de compensação. Também alertou para riscos à qualidade da água do rio, utilizada para consumo.

A equipe técnica do DNIT e da empresa executora defendeu que o projeto segue normas ambientais, que usará explosivos controlados e que haverá monitoramento rigoroso da água e da fauna aquática. A Defensoria Pública e o MPF questionaram a falta de diálogo intercultural e a ausência de estudos específicos sobre espécies locais e o bioma amazônico, reforçando a importância de maior transparência e participação das comunidades. O primeiro dia de inspeção judicial foi encerrado e a equipe retornou a Marabá.



Visita à Comunidade Praia Alta

Dando continuidade à programação, em 30 de setembro de 2025, às 07:30, iniciou-se o segundo dia da inspeção judicial, com deslocamento fluvial da equipe a partir de Marabá/PA até a comunidade Vila Saúde, área diretamente abrangida pela licença ambiental. Foram realizadas rodas de conversa com

ribeirinhos de Vila Saúde e Ilha Pimenteira, ocasião em que os magistrados e representantes de órgãos públicos puderam ouvir relatos adicionais sobre os receios e expectativas das populações afetadas.

Moradores apresentaram opiniões divergentes. Parte da comunidade apoiou o projeto, destacando expectativas de desenvolvimento, embora reconhecesse que empregos diretos dificilmente chegariam aos ribeirinhos. Outros manifestaram forte oposição, relatando dependência da pesca, lembrando promessas não cumpridas em Tucuruí/PA e denunciando riscos ambientais e sociais. Técnicos do DNIT e do IBAMA responderam que a comunidade está contemplada no cadastro e prometeram monitoramento ambiental.

Em seguida, a equipe deslocou-se, via fluvial, pelo Trecho 2 das obras de derrocagem do Pedral do Lourenço, até a Comunidade Pimenteira, onde moradores reforçaram críticas à ausência de diálogo do DNIT e à falta de propostas claras de compensação. Lideranças apontaram a importância da vivência da pesca, chegando a capturar até 4.500 kg por mês. Relatou-se que as técnicas de pesca dependem das pedras do rio e que a derrocagem pode eliminar espécies de peixes, além de lembrar acidentes com balsas sem indenização. Outros pescadores afirmaram não ter alternativa de renda fora da pesca e temeram pela subsistência das famílias. Há menção de que mais de trezentas famílias vivem do rio e se sentem desamparadas. Outros afirmaram que a hidrovía atinge todo o Araguaia-Tocantins e que consideram o território sagrado.

Pesquisadoras da UNIFESSPA e UFRA questionaram a metodologia do monitoramento ambiental, afirmando que quatro meses não bastam para definir um marco zero e que mais de 200 pescadores seriam afetados.



Embarcações das comunidades ribeirinhas no Rio Tocantins



Visita à comunidade Vila Saúde



Visita à comunidade Vila Saúde



Área alagada pela Hidrelétrica de Tucuruí em Novo Repartimento



Vista das embarcações que compuseram a diligência no Rio Tocantins (comunidade Pimenteira).



Percurso fluvial ao longo do Rio Tocantins. Ao total, sete embarcações acompanharam o ato

O conjunto das ações empreendidas teve caráter instrutório, uma vez que os atos praticados assumiram natureza de prova atípica, nos termos do art. 369 do CPC, segundo o qual “as partes têm o direito de empregar todos os meios legais, bem como os moralmente legítimos, ainda que não especificados neste Código” (BRASIL, 2015). Durante o ato processual, os magistrados, em cooperação com o juiz federal da causa, forneceram suporte por meio do diálogo direto com as comunidades ribeirinhas e assistentes técnicos; subsidiaram a organização e gestão dos atos processuais; intermediaram diálogos conciliatórios; registraram impressões in loco por meio da expertise que obtiveram ao longo do exercício da magistratura, em verdadeira prática cooperativa do ato processual, nos termos do art. 67 do CPC (BRASIL, 2015), visando à eficiência do ato.

A ação civil pública, diante de seu caráter estrutural, envolve multipolaridade de sujeitos e alta complexidade técnica, características que exigem uma jurisdição de caráter cooperativo e deliberativo. Assim, em vez de se limitar a um paradigma monológico de imposição de decisões, adotou-se um modelo de justiça decisória compartilhada, aberto à autocomposição, à calendarização conjunta de medidas e à formulação de compromissos multilaterais.



Durante o trecho fluvial, o Exército Brasileiro, a Polícia Federal e a Polícia Judicial da Subseção Judiciária de Marabá/PA prestaram auxílio logístico e segurança



Retorno à Marabá. Final do segundo dia de diligência

2.2 A experiência prática de readequação do Plano Básico Ambiental (PBA) do Componente Indígena da Rota 5: caso povo Wyrapina e Tapipyga-Aiaparta da Terra Indígena Parakanã vs DNIT (Processo nº 1003501-53.2024.4.01.3907, SSJ de Tucuruí/PA)

Como exemplo do que se debateu, é possível referir-se ao caso prático vivenciado na Subseção Judiciária de Tucuruí, relacionado à Ação Civil Pública nº 1003501-53.2024.4.01.3907, ajuizada em 30/07/2024, cujo objeto consiste na execução e eventual readequação do Plano Básico Ambiental (PBA) do Componente Indígena da denominada Rota 5.

Este plano vincula-se às Terras Indígenas Trocará e Parakanã, diretamente afetadas pelas obras das rodovias federais BR-230 e BR-422, de titularidade da União e sob a responsabilidade desta e da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI).

Em momento inicial, o Juízo constatou a escassez de oportunidades efetivas de diálogo imparcial com os povos indígenas, uma vez que as interações anteriores restringiam-se a reuniões pontuais realizadas desde 2017, que envolveram representantes das comunidades, do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), da empresa contratada para a gestão do PBA e da FUNAI, com participação eventual do Ministério Público Federal (MPF). A judicialização da controvérsia, promovida pelo MPF, passou a abranger dois segmentos do povo Awaete Parakanã — os Wyrapina e os Tapipyga-Aiaparta —, cujas aldeias se localizam, respectivamente, nos municípios de Itupiranga e Novo Repartimento, em ação ajuizada em 30/07/2024.

Com vistas a propiciar efetiva escuta e participação das comunidades, foram designadas audiências judiciais realizadas em 12/08/2025, na Escola da Aldeia Indígena Paraninga, e em 13/08/2025, na Escola da Aldeia Indígena Paranoema, considerando a divisão sociocultural dos dois segmentos do povo Awaete Parakanã que habitam a mesma Terra Indígena Parakanã.

Em tais ocasiões, evidenciou-se que as comunidades indígenas não mantêm contato frequente com o sistema de justiça. Por essa razão, a finalidade precípua dos atos consistiu em assegurar às lideranças indígenas a oportunidade de expor, de forma direta e segundo seus usos, costumes e tradições, suas percepções e reivindicações, além de lhes franquear acesso às informações prestadas pelos demais atores institucionais envolvidos — entre os quais técnicos do DNIT, representantes da empresa executora do PBA, servidores da União (em especial da Secretaria Especial de Saúde Indígena — SESAI) e o próprio MPF.

Durante as audiências, foi permitida e incentivada a livre manifestação dos indígenas, não sob a forma de inquirição de partes ou testemunhas, mas mediante falas abertas sobre os diversos temas relacionados ao processo. As intervenções do magistrado e dos demais atores processuais ocorreram no

mesmo espírito, buscando traduzir e explicar a dinâmica do processo judicial em curso, esclarecer dúvidas e contextualizar a atuação institucional de cada participante.

A audiência foi sucedida por inspeção judicial destinada a apurar a execução de uma das condicionantes do PBA – o fornecimento de água potável às comunidades –, de modo a garantir que os indígenas pudessem avaliar a adequação das medidas adotadas, propor soluções compatíveis com sua realidade sociocultural e aproximar-se dos órgãos públicos responsáveis pela implementação.

Apesar das dificuldades logísticas, que implicaram longos deslocamentos – entre quatro e sete horas por estradas e ramais precários – e custos elevados com transporte, alimentação e hospedagem, estima-se que entre cinquenta e cem indígenas participaram do ato, entre lideranças e ouvintes. A diligência não se limitou a documentar fatos passados, mas visou fomentar a participação comunitária direta, abrir canais permanentes de comunicação para demandas futuras e reduzir o histórico isolamento institucional, haja vista que apenas uma visita judicial às aldeias havia sido registrada em anos anteriores.

Para além do aspecto ambiental, intrinsecamente relacionado às condicionantes socioambientais das rodovias federais, as diligências também observaram as diretrizes da Resolução CNJ nº 454/2022. Tal normativo estabelece a necessidade de rotinas diferenciadas para assegurar o diálogo interétnico e intercultural entre o sistema de justiça e os povos indígenas, reconhecendo e respeitando suas especificidades socioculturais. A resolução explicita que a atuação da FUNAI ou do MPF não substitui a manifestação direta do povo interessado. No caso concreto, a maioria das lideranças indígenas manifestou-se em sua língua originária, com apoio de intérpretes das próprias comunidades, o que conferiu fidelidade cultural e linguística às manifestações. Tal prática reafirma a importância de admitir depoimentos de partes e testemunhas indígenas em língua nativa, em consonância com a garantia de efetiva compreensão e registro da cosmovisão dos povos.

Das informações mais recentes prestadas por servidores da SESAI e do DNIT, depreende-se a possibilidade de solução consensual parcial em relação às demandas apresentadas. Alguns pontos já evidenciam convergência entre os envolvidos; entretanto, ainda inexistente cronograma definido e detalhado para a implementação das medidas pendentes, de modo que parcela do objeto da ação tende a ser solucionada por autocomposição, ao passo que outra dependerá da intervenção judicial tradicional. A potencialidade desse desfecho decorre, em larga medida, da abertura dialógica propiciada pelo processo, que permitiu aos diversos atores expor dificuldades práticas, indicar trâmites administrativos, avaliar a viabilidade técnica das propostas, apontar impedimentos jurídicos e sugerir soluções concretas reputadas exequíveis diante da realidade apresentada.

Nessa mesma perspectiva, pondera-se que a designação prévia de um magistrado-consultor, sem poder decisório, para atuar como facilitador intercultural poderia ter contribuído para otimizar a

interlocução e fortalecer a confiança entre o sistema de justiça e as comunidades indígenas. Tal figura teria como atribuição realizar reuniões preparatórias com as lideranças indígenas, traduzindo os ritos e a linguagem do Judiciário e, reciprocamente, preparar o juiz da causa para compreender as nuances da cosmovisão Awaete Parakanã. Essa função inicial poderia ter sido atribuída ao magistrado que manteve contato anterior com as comunidades em outro processo correlato, aproveitando a experiência prévia construída. Sugere-se, ademais, que os magistrados atualmente vinculados à Subseção Judiciária de Tucuruí mantenham contato próximo e contínuo com as comunidades, de modo que essa expertise cultural e institucional não se perca em razão das sucessivas remoções e promoções dos juízes que atuam na jurisdição que abrange parte da Terra Indígena Parakanã.

3. Revisão de literatura: ferramentas para uma jurisdição dialógica

Esta parte do presente artigo tem por objetivo aprofundar-se na análise da cooperação judicial em processos estruturais ambientais e da figura do magistrado-consultor, explorando como as categorias da cooperação judiciária, da consulta jurisdicional, do acordo em jurisdição constitucional e da autocomposição podem ser articuladas para enfrentar litígios ambientais de natureza estrutural.

A tutela jurisdicional dos direitos fundamentais ao meio ambiente (art. 225 da CF/1988) demanda mecanismos processuais inovadores, capazes de lidar com litígios de alta complexidade, multipolaridade e impacto coletivo. Conflitos ambientais revelaram que o modelo clássico do processo civil, estruturado em torno de decisões binárias (lícito/ilícito; constitucional/inconstitucional), mostrou-se insuficiente para enfrentar questões estruturais de natureza ambiental.

Nesse contexto, a literatura processual contemporânea tem desenvolvido categorias que permitem ao Judiciário atuar de modo mais dialógico, participativo e efetivo. Borges (2025, p. 232) destaca que tais litígios exigem do magistrado uma posição ativa e dialógica e que tal postura cooperativa se coaduna com o princípio da separação de poderes, possibilitando superar bloqueios institucionais, inclusive para incluir a atuação de um juízo consultor, oferecendo suporte técnico e crítico ao juiz federal responsável pelo caso.

Na mesma linha, Abboud e Ferreira (2025, p. 30) valem-se das lições de Gunther Teubner para demonstrar que, em temas de elevada complexidade social, a adoção de acordos em jurisdição constitucional permite maior legitimidade às decisões, funcionando como um “dissenso organizado” entre atores plurais. Deixa-se, portanto, de impor uma decisão vertical à sociedade civil em casos complexos para dar lugar ao acordo, ontologicamente consensual, onde não há dicotomia vencedor-vencido (ABBOUD, 2024, p. 847).

Finalmente, Picanço (2025, pp. 495-497) aponta que a autocomposição é parte integrante do acesso à justiça contemporâneo, atuando não apenas como ferramenta de redução de demandas, mas como instrumento de pacificação integral dos conflitos.

3.1 Processos estruturais e tutela ambiental

O conceito de processo estrutural tem origem no direito norte-americano, a partir do caso *Brown v. Board of Education* julgado pela Suprema Corte dos Estados Unidos (BAUERMANN, 2012, p. 54), que inaugurou os chamados *structural injunctions*. Tais estruturas tinham por objetivo a implementação de medidas concretas para a eliminação da segregação racial nas escolas públicas.

Transportado para o Brasil, o modelo ganha relevo na tutela de litígios complexos, especialmente em matéria ambiental. Segundo Fiss (2004, p. 27), trata-se de processos em que o juiz deve “reestruturar uma organização estatal para que esta deixe de ameaçar valores constitucionais”. Para Edilson Vitorelli, processos estruturais envolvem conflitos multipolares, de elevada complexidade, cujo escopo consiste na promoção, pela via judicial, de valores públicos, mediante a transformação de uma estrutura burocrática, pública ou privada (VITORELLI, 2021, p. 332).

Borges (2025, p. 228) acrescenta que tais litígios possuem três características centrais: complexidade, multipolaridade e necessidade de reforma institucional. Essas notas se revelam de forma evidente em disputas ambientais, nas quais participam comunidades atingidas, empresas, órgãos estatais e sociedade civil organizada.

A atuação do magistrado, nesses casos, não é passiva. Incentiva-se assumir uma função dialógica e de fomento à construção de soluções consensuais, afastando-se do modelo tradicional de juiz espectador. A decisão unilateral, somada à ausência de expertise dos tribunais acerca de problemas de elevada complexidade técnica, gera um quadro de assimetria informacional, cuja superação requer a coleta de informações pelo magistrado mediante participação das partes e dos interessados, bem como o auxílio de agentes de delegação (BORGES, 2025, p. 229).

O CPC/2015, em seus arts. 67 a 69 (BRASIL, 2015), consagrou o dever de cooperação judiciária. Borges (2025, p. 233) destaca que o art. 69, IV, do CPC (BRASIL, 2015), em especial, introduziu a cláusula de abertura para a prática de atos concertados, caracterizados pela prática conjunta de atos por magistrados com objetivos convergentes.

No âmbito regulamentar, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 350/2020, a qual “dispõe sobre a cooperação judiciária nacional entre órgãos do Poder Judiciário” (BRASIL, 2020). Essa norma detalhou as modalidades de cooperação previstas no CPC/2015, estabelecendo parâmetros para

a solicitação, delegação, atos concertados e auxílio direto. Em especial, a resolução prevê que os atos concertados podem se materializar por meio de reuniões entre juízes, expedição conjunta de despachos e coordenação de processos que envolvam repercussão social e institucional significativa.

Nessa linha, Borges (2025, p. 242) propõe a figura do magistrado-consultor, sujeito do processo que, sem caráter decisório, atua como juízo cooperante em processos estruturais. Sua função é alertar a riscos, sugerir soluções técnicas e recordar limites impostos pela separação de poderes. Essa prática teria especial pertinência em litígios ambientais, nos quais as dimensões técnica, científica e social são essenciais para a efetividade da decisão judicial. Partindo da ideia de Antonio do Passo Cabral, ao partir da premissa de que técnicas resolutivas de conflitos podem ser não decisórias, o equacionamento de um litígio pode valer-se do exercício de jurisdição sem decisão (CABRAL, 2024, pp. 39-40) e, com isso, legitimar a atuação do magistrado-consultor.

Com base nos ensinamentos de Abboud e Ferreira (2025, p. 23), sustenta-se que o modelo clássico de jurisdição nem sempre se mostrará suficiente para resolução de conflitos estruturais, de modo que decisões lastreadas em código binário (lícito/ilícito ou constitucional/inconstitucional), diante da complexidade de matérias ambientais, exigirão, por vezes, uma maior abertura cognitiva do magistrado a soluções extrajudiciais e à flexibilização procedimental.

Para enfrentar os chamados “conflitos impossíveis”, os autores propõem o acordo em jurisdição constitucional, reflexo da postura deferente do Estado procedural, que reconhece seu déficit epistêmico e absorve contribuições de diferentes setores sociais, viabilizando decisões mais democráticas (ABBOUD; FERREIRA, 2025, p. 29).

O acordo, nesse sentido, representa a institucionalização de um “dissenso organizado”, conceito de Teubner, ao permitir a composição democrática de soluções consensuais a partir de perspectivas epistemológicas conflitantes (ABBOUD; FERREIRA, 2025, p. 30). Casos paradigmáticos como a ADPF 165 e as tentativas de acordo no marco temporal indígena (ADI 7.582, 7.583, 7.586 e ADO 86) demonstram a importância desse instrumento para preservar a legitimidade da jurisdição (ABBOUD; FERREIRA, 2025, p. 32-33).

Nesse contexto, transportando a ideia de celebração de acordos em jurisdição constitucional ao processo estrutural ambiental, tem-se que negócios jurídicos processuais não apenas viabilizam a solução de litígios complexos, mas também cumprem uma função de horizontalização do debate. O Estado abre espaço para que diferentes atores sociais participem da construção da decisão. Essa abertura cognitiva rompe com a lógica verticalizada da jurisdição clássica e permite que o processo decisório seja compartilhado, com a incorporação de múltiplas perspectivas.

Os acordos funcionam, portanto, como instrumentos de legitimação democrática: não se trata de eliminar os conflitos, mas de organizá-los de modo a produzir soluções que sejam socialmente reconhecidas como justas e representativas. Assim, instados a construírem, conjunta e ativamente, a solução para o seu conflito, busca-se fortalecer a legitimidade da jurisdição ao integrar os próprios destinatários da decisão na sua formulação (PICANÇO, 2025, p. 495).

É nessa orientação que a autocomposição, conforme Picanço (2025), consolidou-se como parte essencial da noção de acesso à justiça. Para a autora, a justiça conciliativa surge como a forma mais completa de pacificação social, porque permite que sejam as próprias partes a construir a solução do conflito (PICANÇO, 2025, p. 495).

Diferentemente da sentença judicial ou arbitral, que frequentemente soluciona apenas parte da controvérsia, a autocomposição busca resolver o conflito em sua integralidade. A partir disso, espera-se reduzir possíveis insatisfações inerentes às soluções impositivas e, por outro lado, facilitar o cumprimento dos acordos celebrados (PICANÇO, 2025, pp. 496-497).

Defende-se, pois, a admissibilidade da autocomposição em matéria ambiental, preservado, todavia, o seu núcleo material essencial. O meio ambiente é consagrado como um direito difuso que, embora indisponível, comporta transação. Se assim não fosse, não haveria espaço para celebração de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), previstos no art. 5º, §6º, da Lei nº 7.347/1985 (PICANÇO, 2025, p. 498-499). No plano normativo, tal afirmativa resguarda-se na Resolução CNJ nº 125/2010, que instituiu a política nacional de tratamento adequado dos conflitos, no CPC/2015 (arts. 3º, §§ 2º-3º; 165-175) e na Lei nº 13.140/2015, marco legal da mediação no Brasil (PICANÇO, 2025, p. 500-503).

3.2 Proposta de solução à complexidade dos litígios ambientais estruturais: cooperação judiciária e atuação do magistrado-consultor

De acordo com Vitorelli (2018, pp. 333-369), são desafios do processo estrutural: (1) apreensão das características do litígio em toda a sua complexidade e conflituosidade, de forma que os diversos grupos de interesses sejam ouvidos; (2) a elaboração de um plano de alteração do funcionamento da instituição com o objetivo de superar o comportamento tido como indesejável; (3) a implementação desse plano, que pode ser negociado ou não; (4) a avaliação dos resultados da implementação; (5) a reelaboração do plano, a partir dos resultados avaliados, com o intuito de abordar aspectos inicialmente não percebidos ou atenuar efeitos colaterais não previstos; e (6) a implementação do plano revisto, que reinicia o ciclo até que o litígio seja solucionado, com a reorganização da estrutura.

Os litígios ambientais de alta complexidade apresentam todas as características de um processo estrutural. Envolvem múltiplos atores – comunidades afetadas, empresas, órgãos estatais, Ministério Público, entidades da sociedade civil –, além de demandarem soluções técnicas complexas e de longo prazo. Como observa Borges (2025), processos dessa natureza exigem do juiz postura ativa, dialógica e de incentivo à construção de soluções consensuais (BORGES, 2025, p. 232).

Nesses casos, decisões estruturais em matéria ambiental vão além da imposição de indenizações, exigindo planos de reparação e monitoramento contínuo, obrigações de fazer e de não fazer, ordens cominatórias, em linha com a lógica dos structural injunctions. Em processos que tenham o meio ambiente como objeto litigioso, os instrumentos participativos, como a audiência pública, permitem ao magistrado adotar uma postura mais aberta à construção da norma individual. Conforme observa Borges (2025, p. 229), o magistrado, nesses casos, assume uma postura de incentivo à construção de soluções consensuais, afastando-se do modelo clássico de juiz espectador. A audiência pública e a inspeção judicial inserem-se no rol de técnicas capazes de ampliar a legitimidade da decisão, ao possibilitar a participação de múltiplos atores sociais, inclusive aqueles tradicionalmente afastados do processo decisório.

Oportuno destacar que essa postura de enfrentamento ao conflito não transfere a gestão decisória a outros órgãos – jurisdicionais ou não –, mas, sim, cria estruturas alternativas internas de composição ao Judiciário. A proposta descentralizada de solução de conflitos fortalece a legitimidade da norma individual, mas a independência e autonomia decisória continuam com o juiz natural da causa (GORETTI; AURICH, 2023, p. 11-12).

A cooperação judiciária prevista nos arts. 67 a 69 do CPC/2015 ganha especial relevância nesses litígios. O art. 69, IV, ao prever os atos concertados, legitima a atuação conjunta de magistrados para objetivos comuns, como a coordenação de ações coletivas ambientais.

Nesse sentido, Fabrício de Lima Borges propõe a figura do magistrado-consultor, que auxilia o juiz condutor do processo estrutural, oferecendo subsídios técnicos e alertando para riscos de decisões ou acordos mal estruturados (BORGES, 2025, p. 239). Trata-se de um magistrado sem poderes decisórios, mas com atribuição de oferecer suporte crítico e técnico ao juiz condutor da causa, funcionando como instância de alerta para riscos de soluções mal desenhadas e como orientador na construção de alternativas processuais adequadas. Fundamenta-se no art. 30 da LINDB, introduzido pela Lei nº 13.655/2018, que autoriza respostas formais a consultas para aumento da segurança jurídica (CABRAL, 2024, pp. 145-148).

Reconhece-se no texto que a figura, em sua pureza conceitual, ainda é incipiente na prática. Embora a categoria ainda não tenha aplicação consolidada, é possível vislumbrar sua utilidade em diferentes contextos.

Como exemplo prático em litígios ambientais, cita-se o caso de um magistrado com experiência na realização de inspeções judiciais ou na resolução de conflitos fundiários. Nesse cenário, o juiz-consultor colaborará diretamente no ato de concertação processual, fornecendo suporte prático em auxílio ao magistrado cooperado. Vislumbra-se também a hipótese em que o magistrado-consultor empresta conhecimento para auxiliar na realização de atos de inspeção judicial em área geográfica com a qual o juiz natural da causa não tenha vivência. O magistrado-consultor estaria, em ambos os casos, incumbido da tarefa de coletar informações, apresentar propostas, recomendações ou correções procedimentais.

É possível vislumbrar também a atuação do magistrado-consultor em ciclos de conciliação envolvendo demandas estruturais e litígios climáticos. O uso de meios consensuais na solução de conflitos, com auxílio de magistrados-consultores com reconhecida atuação na área, colaboraria potencialmente para reduzir o tempo de tramitação e promover maior eficiência na atuação do Judiciário. Isso porque, conforme Didier, a cooperação judicial entre juízes compõe o próprio conceito do macrossistema negocial (DIDIER JUNIOR, 2021, p. 51-52).

Por via de consequência, a partir dos exemplos acima invocados, a designação de um magistrado para atuar como consultor em processo estrutural ambiental encontra amparo legal no art. 6º, XXII, da Resolução nº 350/2020 do CNJ, que trata da cooperação judiciária nacional, podendo contribuir com uma visão externa do objeto deduzido em juízo, visão esta que pode estar, segundo Borges, comprometida pelo juízo natural da causa (BORGES, 2025, p. 239).

O magistrado-consultor cumpre uma função preventiva, ao evitar decisões contraditórias ou tecnicamente frágeis; uma função dialógica, ao integrar diferentes atores institucionais no processo decisório; e uma função pedagógica, ao estimular uma cultura jurisdicional de cooperação em substituição ao isolamento judicial. Além disso, o magistrado-consultor poderá compartilhar a sua experiência em casos análogos, promover o acompanhamento e o diálogo com o juiz consulente em processos estruturais ambientais – caracterizados por serem flexíveis em termos procedimentais –, bem como atenuar o risco de soluções sem respaldo social. Tal experiência, inclusive, é narrada por Leonardo Resende no Caso Urbana, que envolveu atuação em execução fiscal estrutural (MARTINS, 2022, p. 24).

Em matéria ambiental, a atuação desse juízo cooperante pode ser decisiva para integrar ao processo aportes técnicos em causas de alta complexidade, garantindo que a resposta jurisdicional seja juridicamente consistente e tecnicamente adequada. Em desastres ambientais de grande porte, como os rompimentos de barragens, o magistrado-consultor poderia auxiliar o juiz condutor na análise dos planos de reparação, indicando fragilidades técnicas ou sugerindo mecanismos de monitoramento contínuo das medidas implementadas. Em processos relativos à degradação de rios que atravessam múltiplos estados, o juiz-consultor poderia atuar como facilitador do diálogo entre diferentes jurisdições, propondo a realização

de audiências conjuntas e a coordenação de provas periciais. Em litígios estruturais de natureza diversa, como ações voltadas à crise de saneamento básico, sua intervenção poderia fornecer critérios técnicos e jurídicos para a implementação de padrões mínimos de dignidade, de forma articulada com órgãos administrativos e de fiscalização.

3.3 Acordo em jurisdição constitucional e autocomposição em litígios ambientais

O acordo tem a vantagem de funcionar como instrumento viabilizador de soluções menos traumáticas a partir de um procedimento ontologicamente consensual, em que a dicotomia vencedor-vencido não existe (ABBOUD; FERREIRA, 2025, p. 30). Nesse contexto, o acordo judicial pode operar como um “dissenso organizado” (TEUBNER, apud ABBOUD; FERREIRA, 2025, p. 30), permitindo que soluções sejam construídas democraticamente entre atores divergentes. No plano ambiental, tal perspectiva traduz-se na possibilidade de planos de recuperação pactuados entre empresas poluidoras, órgãos de fiscalização, comunidades locais e o Ministério Público, com homologação judicial para assegurar legitimidade.

A autocomposição, por sua vez, conforme Picanço (2025), representa a forma mais completa de pacificação social, porque permite que as próprias partes construam a solução (PICANÇO, 2025, p. 495). Nos litígios ambientais, essa técnica pode se concretizar por meio de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), previstos no art. 5º, §6º, da Lei nº 7.347/1985, bem como em acordos processuais homologados judicialmente, estruturando roteiros processuais ou construindo a norma jurídica individual ao caso concreto.

A conjugação das categorias analisadas — cooperação judiciária, acordo e autocomposição — indica um novo paradigma para os processos estruturais ambientais. A cooperação judiciária permite superar a fragmentação das demandas ambientais e integrar múltiplos juízos; o magistrado-consultor oferece suporte técnico e crítico, ampliando a racionalidade da decisão; o acordo judicial, como “dissenso organizado”, possibilita soluções negociadas e legitimadas; e a autocomposição garante que os próprios sujeitos do litígio participem ativamente da formulação das medidas de reparação. Essa conclusão decorre da ideia de que a atividade judicial abrange diversas funções: aquelas de conteúdo decisório (impositivas), que buscam solucionar o litígio com a satisfação do bem da vida, e outras não adjudicativas (não decisórias), a exemplo dos atos concertados conciliatórios e consultivos. Assim, na resolução da lide, o magistrado vale-se também de técnicas procedimentais judicantes alternativas e complementares (CABRAL, 2024, p. 39-40).

Essa integração converge para um modelo de jurisdição cooperativa e dialógica, mais adequado à complexidade dos conflitos ambientais contemporâneos. Parte-se da constatação de que o processo estrutural distingue-se do processo tradicional porque não busca apenas uma solução binária — procedência

ou improcedência do pedido —, mas tem como finalidade a reestruturação de uma realidade institucional violadora de direitos fundamentais. Trata-se de uma tutela coletiva com caráter transformador, que exige confluência entre o protagonismo judicial e a intensa participação dos sujeitos envolvidos no conflito (TAKOI; PASSONI, 2022, p. 3-5).

3.4 A decisão saneadora e organizadora como técnica estrutural

A decisão saneadora, prevista no art. 357 do CPC/2015, assume papel crucial nos litígios estruturais, pois não apenas delimita questões processuais (pressupostos, provas, ônus probatório), mas também organiza o percurso para a superação de problemas enraizados, como a degradação ambiental. Conforme Takoi e Passoni (2022, p. 3), trata-se de uma das mais importantes decisões interlocutórias do processo, funcionando como marco de racionalização procedimental em demandas que envolvem múltiplos atores e elevado grau de complexidade.

Nos litígios ambientais estruturais, a função saneadora cumpre três dimensões principais: (i) identificação dos grupos atingidos e dos beneficiários da tutela coletiva, permitindo maior precisão na definição dos destinatários das medidas reparatórias; (ii) delimitação das provas técnicas necessárias, estabelecendo critérios para a atuação de peritos, órgãos ambientais e centros de pesquisa; (iii) abertura à consensualidade, já que o art. 357, §2º, do CPC faculta às partes apresentar questões de fato e de direito para homologação judicial. A particularidade é que o processo estrutural admite a multiplicidade de decisões saneadoras ao longo de seu desenvolvimento, inclusive em fase de cumprimento, sempre que surgirem novos fatos ou circunstâncias relevantes à prova. Essa flexibilidade é particularmente útil nos processos estruturais ambientais, em que as necessidades de reparação prolongam-se no tempo e sofrem alterações segundo laudos técnicos, estudos ambientais e impactos socioeconômicos contínuos.

A decisão saneadora, nesse sentido, também constitui espaço para o exercício da cooperação judicial: ao organizar o processo, o juiz pode designar audiência de saneamento compartilhado, com a presença de *amicus curiae* e órgãos técnicos, promovendo diálogo interinstitucional e maior legitimidade das medidas estruturais. Esse caráter dialógico aproxima a decisão saneadora do paradigma de jurisdição cooperativa defendido por Borges (2025), no qual o magistrado deve atuar de forma ativa, mas também consultiva e participativa.

Por fim, é importante destacar que essa ideia de enfrentamento às ações coletivas de natureza estrutural tem o objetivo de remover os obstáculos procedimentais, flexibilizar a marcha processual e realizar os ajustes necessários aos pedidos. No processo estrutural, conforme assinalam Takoi e Passoni (2022, p. 8), nos termos do artigo 356 do Código de Processo Civil, a recomendação dos autores é para que o órgão jurisdicional, ao proferir a decisão saneadora, proceda à identificação clara do grupo e delimite os

meios, instrumentos e técnicas adequados à solução ou superação da situação estrutural que ensejou a demanda, de modo a conferir efetividade ao provimento jurisdicional.

No âmbito da decisão, oportuno que seja assegurada às partes e terceiros a possibilidade de requerer esclarecimentos acerca do conteúdo da decisão. Além disso, Takoi e Passoni também seguem a linha no sentido de que compete ao magistrado empreender esforços para a celebração de acordos por meio de um processo dialógico pautado pela boa-fé. Nesse estágio do processo, a adoção de medidas de concertação processual revela-se essencial para viabilizar a superação do estado de coisas consolidado que motivou a propositura da ação (TAKOI; PASSONI, 2022, p. 8).

3.5 Desafios e perspectivas da cooperação judicial em processos estruturais ambientais: riscos de fragmentação e conflito de competências

Um dos principais desafios em processos estruturais é evitar a fragmentação decisória. Tal fenômeno caracteriza-se quando há multiplicidade de ações coletivas ou individuais propostas em diferentes jurisdições, sem qualquer coordenação. Essa pulverização processual acarreta consequências relevantes, como a possibilidade de decisões contraditórias — por exemplo, quando um magistrado homologa determinado termo de ajustamento de conduta, enquanto outro invalida cláusulas do mesmo acordo ou ainda determina medidas divergentes. Outras consequências são a ineficiência procedimental, decorrente da tramitação paralela de diversas ações, com conseqüente duplicação de esforços e de custos, e a dificuldade de efetivação prática das decisões, uma vez que os autores processuais podem se ver obrigados a cumprir ordens judiciais incompatíveis entre si.

Em conflitos ambientais de grande escala, como na construção de hidrovias e rodovias em áreas de comunidades tradicionais, costuma haver múltiplas ações coletivas ajuizadas em diferentes jurisdições. A ausência de coordenação pode gerar decisões contraditórias e comprometer a efetividade da tutela. O art. 69, IV, do CPC/2015, ao prever os atos concertados, oferece caminho para superar esse risco, mas sua implementação prática ainda é limitada.

Levando em consideração os métodos consensuais como instrumentos de resolução de conflitos complexos e fundiários, no Brasil há um movimento de valorização da autocomposição, em substituição ao modelo adjudicatório tradicional, cuja rigidez frequentemente se mostra ineficaz diante da complexidade dos litígios contemporâneos. A possibilidade de flexibilização dos procedimentos e adaptação do rito processual diante das peculiaridades do caso concreto (LUCHIARI, 2012, p. 37-44) possibilita maior compatibilização dos atos às necessidades deduzidas em juízo, conforme determina o art. 190 do CPC/2015.

No Brasil, destacam-se a centralidade da mediação e da conciliação, incorporadas ao CPC/2015 (arts. 3º, §3º; 334; 165-175), bem como as políticas públicas estruturadas pelo Conselho Nacional de

Justiça, em especial a Resolução nº 125/2010, que instituiu os CEJUSCs e consolidou a política judiciária de tratamento adequado dos conflitos (PUGLIESE; FREHNER DE FREITAS, 2021, p. 10).

A Resolução CNJ nº 510/2023 dialoga diretamente com essa ideia, especialmente quanto à centralidade da mediação, conciliação e diálogo institucional como instrumentos estruturais para a resolução de litígios fundiários e ambientais. Exemplo disso é o artigo 5º da Resolução, que determina que “a atuação da Comissão Regional deverá observar os princípios da mediação e conciliação, a exemplo da independência, da imparcialidade, da autonomia da vontade, da oralidade, da celeridade, da informalidade e da decisão informada”. Outro ponto que demonstra a integração entre políticas públicas já estruturadas e a nova política judiciária voltada a conflitos fundiários é o art. 1º, §4º, V, da Resolução, ao trazer a determinação para que as Comissões Regionais atuem em interlocução com CEJUSCs e Centros de Justiça Restaurativa, especialmente em audiências de mediação e conciliação.

Todavia, embora se afirme que o Brasil avança para uma institucionalização da cultura do consenso, ainda persiste um viés de litigiosidade que compromete a efetividade dos mecanismos alternativos. Dessa forma, a busca pela integração entre mediação, conciliação e processo deveria conceber a autocomposição como regra, e não como exceção.

3.6 Núcleo de Apoio Técnico às Ações Ambientais (NAT Ambiental) como exemplo de modelo de magistrado-consultor e proposta de solução normativa

O NAT Ambiental pode ser compreendido como uma institucionalização orgânica da proposta do magistrado-consultor, deslocando-a do plano puramente teórico-doutrinário para o âmbito prático do Poder Judiciário Federal. Trata-se, em última análise, de mecanismo cooperativo que reforça a dimensão dialógica da jurisdição e oportuniza que as decisões estruturais ambientais incorporem racionalidade técnica e legitimidade social.

O Núcleo de Apoio Técnico às Ações Ambientais (NAT Ambiental), recentemente instituído no âmbito da Justiça Federal da 1ª Região pela Portaria COGER nº 18/2025 e regulamentado pela Portaria COGER nº 19/2025, é estruturado em três frentes complementares: (i) monitoramento, mediante levantamento sistemático de dados e diagnóstico das demandas ambientais, utilizando-se de instrumentos como o e-Siest e o SireneJud/CNJ; (ii) acompanhamento/assistência, consistente na prestação de apoio técnico e processual a magistrados, CEJUSCs e Núcleos de Práticas Restaurativas; e (iii) atuação direta, que compreende desde o saneamento e julgamento de processos de alta complexidade até atividades de mediação, conciliação e diligências externas.

O modelo guarda evidente aproximação com a figura do magistrado-consultor, delineada por Borges (2025) no contexto dos processos estruturais. Segundo o autor, esse juízo cooperante, sem poderes

decisórios, desempenha função de assessoramento crítico, incumbindo-lhe “sugerir soluções técnicas” (BORGES, 2025, p. 243). De forma análoga, o NAT Ambiental, ao congrega magistrados especializados e servidores com expertise técnico-científica, cumpre papel de assessoramento jurisdicional qualificado, ampliando a base cognitiva das decisões judiciais e mitigando o déficit epistêmico típico das demandas ambientais complexas.

A Portaria COGER nº 19/2025 conferiu ao NAT Ambiental papel técnico-operacional no acompanhamento de litígios ambientais de alta complexidade. Entre suas competências, destaca-se a possibilidade de realizar visitas técnicas às áreas objeto de conflitos ambientais coletivos (art. 3º, “c”). Essa atribuição aproxima-se diretamente do instituto da inspeção judicial previsto no art. 481 do Código de Processo Civil, mas com a vantagem de agregar corpo técnico especializado (magistrados e servidores com conhecimento ambiental) para a coleta de informações qualificadas.

No que se refere às audiências públicas, o art. 3º, “b”, da Portaria estabelece que o NAT Ambiental pode atuar como facilitador e interlocutor junto ao juízo responsável, participando de audiências de mediação e conciliação. Esse desenho institucional permite que o núcleo auxilie o magistrado tanto na organização logística quanto na preparação do conteúdo técnico a ser debatido, orientando a participação de órgãos públicos, entidades da sociedade civil e especialistas.

Com efeito, o NAT Ambiental coloca-se como órgão auxiliar da atividade judicante, funcionando de forma análoga ao “magistrado-consultor” descrito por Borges (2025). Se o conceito de magistrado-consultor, em sua função opinativa e crítica, não está definido conceitualmente em diplomas normativos, o NAT Ambiental é, por outro lado, exemplo da materialização normativa de sua definição, de modo que traz consigo a pretensão de tornar esses mecanismos concertados acessíveis, institucionalizados e disponíveis aos magistrados que pretendam utilizar-se desses métodos na busca de soluções em litígios estruturais ambientais.

Conclusão

A superação dos limites do modelo clássico exige a consolidação de um arranjo jurisdicional dialógico e cooperativo, apto a enfrentar a complexidade e a multipolaridade dos litígios ambientais. Em primeiro plano, destaca-se a cooperação judiciária, prevista nos arts. 67 a 69 do CPC e detalhada pela Resolução CNJ nº 350/2020, como instrumento para superar a fragmentação decisória. A coordenação entre juízos permite a adoção de atos concertados, evitando decisões contraditórias e potencializando a racionalidade do processo. Nesse âmbito, ganha relevo a proposta da figura do magistrado-consultor, cuja atuação – de caráter não decisório, mas crítico e técnico – pode oferecer suporte qualificado ao juiz

natural da causa, prevenindo decisões frágeis e integrando aportes científicos indispensáveis à efetividade da tutela ambiental.

Em segundo lugar, deve-se fomentar o uso do acordo em jurisdição constitucional como técnica de preservação da legitimidade da decisão judicial em conflitos de alta complexidade. Inspirado na noção de “dissenso organizado”, tal mecanismo permite que atores plurais, mesmo divergentes, componham soluções consensuais que sejam socialmente reconhecidas como legítimas. Em matéria ambiental, essa prática pode se materializar em planos de recuperação e monitoramento pactuados entre comunidades, órgãos públicos e empresas, com homologação judicial que assegure sua validade e eficácia.

Em terceiro lugar, a autocomposição deve ser resgatada como núcleo do acesso à justiça contemporâneo, não apenas como técnica redutora de litígios, mas como instrumento de pacificação social integral. No campo ambiental, a autocomposição traduz-se em instrumentos como os Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), previstos no art. 5º, §6º, da Lei nº 7.347/1985, e em acordos processuais estruturantes homologados pelo Judiciário. Diferentemente das sentenças impositivas, a solução consensual reforça a legitimidade democrática, assegura maior adesão das partes e permite monitoramento contínuo das medidas adotadas.

A conjugação desses três eixos — cooperação judicial, acordo e autocomposição — projeta um novo paradigma jurisdicional, capaz de conferir ao processo estrutural ambiental caráter transformador. Ao assegurar a participação efetiva das comunidades tradicionais, reconhecendo sua língua, cultura e cosmovisão; ao integrar saberes técnicos e científicos por meio da atuação cooperativa de magistrados e órgãos especializados; e ao criar espaços institucionais de diálogo interétnico e intercultural, o Judiciário cumpre sua função constitucional de garantir a todos o direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF/1988).

Mais do que proferir decisões, o problema enfrentado pelos magistrados federais no Sul do Pará — no coração da Amazônia — reforça que cabe ao Judiciário organizar processos estruturais como arenas dialógicas, aptas a reduzir o déficit democrático, promover consensualidade e reconfigurar práticas institucionais estatais e privadas em prol da tutela ambiental. Somente assim será possível superar o modelo binário, ainda dominante, e avançar para um sistema de justiça que não apenas responda a conflitos ambientais, mas os transforme em oportunidades de fortalecimento democrático, de proteção da diversidade cultural e de efetividade dos direitos fundamentais.

Referências

- ABBOUD, Georges. *Constituição Federal comentada*. 2. ed. São Paulo: Ed. RT, 2024.
- ABBOUD, Georges; FERREIRA, Marcus Vinicius Vita. O acordo na jurisdição constitucional: a abertura cognitiva da Corte como forma de preservação da legitimidade de suas decisões e a necessidade de um direito procedural. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 363, ano 50, p. 23-35, maio 2025.
- BAUERMANN, Desirê. *Cumprimento das obrigações de fazer ou não fazer: estudo comparado: Brasil e Estados Unidos*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2012.
- BORGES, Fabricio de Lima. Processo estrutural, cooperação judiciária e consulta jurisdicional: o magistrado-consultor como juízo cooperante em litígios estruturais. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 363, ano 50, p. 223-246, maio 2025.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010*. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2010.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução nº 350, de 27 de outubro de 2020*. Dispõe sobre a cooperação judiciária nacional entre órgãos do Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3538>. Acesso em: 26 ago. 2025.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução nº 433, de 28 de outubro de 2021*. Institui a Política Nacional do Poder Judiciário para o Meio Ambiente. Brasília, DF: CNJ, 2021.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução nº 454, de 22 de abril de 2022*. Estabelece diretrizes e procedimentos para efetivar a garantia do direito ao acesso à Justiça das pessoas e povos indígenas. Brasília, DF: CNJ, 2022.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução nº 510, de 26 de junho de 2023*. Regulamenta a criação da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias. Brasília, DF: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/>. Acesso em: 9 set. 2025.
- BRASIL. Corregedoria Regional da Justiça Federal da 1ª Região. *Portaria COGER nº 18, de 22 de maio de 2025*. Cria o Núcleo de Apoio Técnico às Ações Ambientais. Brasília, DF: TRF1, 2025.
- BRASIL. Corregedoria Regional da Justiça Federal da 1ª Região. *Portaria COGER nº 19, de 22 de maio de 2025*. Regulamenta a atuação e estrutura do Núcleo de Apoio Técnico às Ações Ambientais. Brasília, DF: TRF1, 2025.
- BRASIL. *Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985*. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1985.

BRASIL. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 26 ago. 2025.

BRASIL. *Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015*. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2015.

CABRAL, Antonio do Passo. *Jurisdição sem decisão: non liquet e consulta jurisdicional no direito brasileiro*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2024.

DIDIER JUNIOR, Fredie. *Cooperação judiciária nacional: esboço de uma teoria para o direito brasileiro*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

FISS, Owen. As formas de justiça. In: FISS, Owen (org.). *Um novo processo civil: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade*. Trad. Daniel Porto Godinho da Silva e Melina de Medeiros Rós. São Paulo: Ed. RT, 2004.

GORETTI, Ricardo; AURICH, Fabiana. A Solução Extrajudicial de Conflitos na Perspectiva do Acesso à Justiça: uma Análise Crítica da Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça. *Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil*, Porto Alegre, v. 113, p. 23-45, mar./abr. 2023.

LUCHIARI, Valeria Ferioli Lagrasta. *Mediação judicial: análise da realidade brasileira: origem e evolução até a Resolução nº 125, do Conselho Nacional de Justiça*. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

MARTINS, Leonardo Resende. Execução fiscal estrutural: o Caso Urbana. In: BOCHENEK, Antônio César (coord.). *Demandas estruturais e litígios de alta complexidade: casos práticos analisados no Mestrado da Enfam*. Brasília: Enfam, 2022.

PICANÇO, Luiza Trani Mello. Um breve panorama da autocomposição no cenário nacional. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 363, ano 50, p. 491-519, maio 2025.

PUGLIESE, William Soares; FREHNER DE FREITAS, Daniela. Métodos consensuais como alternativa para a solução de conflitos: um comparativo com o direito suíço. *Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil*, Porto Alegre, v. 104, set./out. 2021.

TAKOI, Sérgio Massaru; PASSONI, Marcos Paulo. O processo estrutural e a decisão saneadora e organizadora do processo. *Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil*, Porto Alegre, v. 108, p. 1-25, maio/jun. 2022.

TEUBNER, Gunther. Quod omnes tangit: transnational constitutions without democracy? *Journal of Law and Society*, v. 45, 2018.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 284, p. 333-369, out. 2018.

VITORELLI, Edilson. *Processo estrutural: teoria e prática*. Salvador: JusPodivm, 2021.

Garimpo Ilegal e Prescrição Penal: A Controvérsia sobre a Restituição do Ouro Apreendido

Pedro Henrique Cavalcanti Brindeiro¹

Resumo: O garimpo ilegal na Amazônia constitui uma das mais graves ameaças socioambientais do país, produzindo degradação ambiental, crise humanitária e fortalecimento de redes criminosas. A legislação penal brasileira, contudo, prevê sanções de reduzida severidade, circunstância que contribui para a recorrência da prescrição da pretensão punitiva nos processos criminais instaurados contra garimpeiros. Esse cenário gera controvérsia prática relevante: a restituição do ouro apreendido aos acusados, sob o argumento de que a prescrição extingue os efeitos penais e extrapenais da condenação. O presente artigo analisa a problemática à luz do ordenamento jurídico brasileiro, demonstrando que o ouro extraído de forma ilícita configura produto do crime, cuja devolução ao agente corresponderia a uma forma de legitimação judicial de bem ilícito. Examina-se a competência do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, os entraves da legislação penal vigente e as propostas legislativas em tramitação. Defende-se a consolidação jurisprudencial da tese segundo a qual a solução mais adequada consiste na instauração do incidente de restituição de coisas apreendidas, cabendo ao requerente comprovar a propriedade lícita do ouro, sob pena de destinação do bem à União.

Palavras-chave: Garimpo ilegal. Prescrição penal. Produto do crime. Restituição de bens apreendidos. Direito penal ambiental.

1. Introdução

O garimpo ilegal, especialmente na Amazônia, consolidou-se como uma das maiores ameaças ambientais, sociais e institucionais do país. A gravidade de seus efeitos abrange desde a devastação florestal até a contaminação de rios por mercúrio, passando pelo impacto direto sobre comunidades indígenas e tradicionais. Não obstante, o ordenamento jurídico brasileiro ainda prevê sanções penais de reduzida severidade para tais condutas. Essa desproporção normativa produz efeito prático preocupante:

¹ Juiz Federal Substituto da 4ª Vara Federal da Seção Judiciária de Macapá/AP. Graduado pelo Centro Universitário de João Pessoa. E-mail: pedro.brindeiro@trf1.jus.br

a elevada incidência de prescrição da pretensão punitiva nos processos criminais instaurados para responsabilizar os autores.

O resultado direto desse quadro é a multiplicação de pedidos de devolução do ouro apreendido na qualidade de produto da atividade ilícita. Os acusados sustentam que, uma vez reconhecida a prescrição, extinguem-se não apenas os efeitos penais da condenação, mas também os extrapenais, o que justificaria a restituição do bem mineral. Surge, assim, dilema jurídico central: a legitimidade de devolver ao agente o próprio produto do crime, permitindo sua reinserção no mercado formal sob a chancela de decisão judicial.

O problema não é apenas teórico, possuindo repercussão prática imediata nas varas federais criminais, sobretudo naquelas sob a jurisdição do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1), que concentra a quase totalidade das áreas de garimpo no país. A conjugação entre penas brandas, sobrecarga processual e morosidade na tramitação conduz a uma situação paradoxal: o Estado não apenas deixa de punir adequadamente a conduta, como também pode, ao final, restituir ao criminoso o próprio ouro extraído de forma ilícita.

A atividade garimpeira acompanha a história da Amazônia e do Brasil como um todo, representando fenômeno cultural, econômico e jurídico. O ouro, por sua facilidade de circulação, elevado valor econômico e forte apelo social, tornou-se o principal mineral explorado na região, tanto de forma legal quanto ilegal. Estima-se que mais de 90% da atividade garimpeira no país se concentre na Amazônia, onde os efeitos deletérios da extração clandestina têm produzido degradação ambiental em larga escala, poluição de rios por mercúrio e conflitos fundiários, especialmente em terras indígenas e áreas de preservação permanente (MAPBIOMAS, 2022).

A legislação brasileira disciplina o aproveitamento mineral por meio do Código de Mineração (Decreto-Lei nº 227/1967), da Lei nº 7.805/1989 e de normas da Agência Nacional de Mineração (ANM). O modelo vigente distingue a Permissão de Lavra Garimpeira (PLG) da Concessão de Lavra, prevendo regras diferenciadas para garimpeiros individuais, cooperativas e indústrias mineradoras. A fragilidade regulatória, a fiscalização precária e as penalidades de baixa gravidade estabelecidas para a exploração ilícita de recursos minerais, contudo, têm favorecido a expansão do garimpo ilegal em escala industrial disfarçada de atividade artesanal.

Nesse contexto, o Direito Penal surge como instrumento de tutela estatal, mas encontra limites evidentes. A previsão de penas reduzidas para os crimes de extração mineral sem autorização legal, somada à sobrecarga das varas criminais federais situadas na jurisdição do TRF-1, conduz a cenário de prescrições frequentes.

O presente artigo busca analisar, à luz do ordenamento jurídico brasileiro, a tensão entre a prescrição penal e o destino do ouro apreendido, discutindo possíveis soluções legislativas e jurisprudenciais aptas a superar a lacuna normativa que hoje compromete a efetividade da tutela penal e a proteção do meio ambiente. A pesquisa não se limita ao exame das dificuldades práticas vivenciadas nas Varas Criminais do Norte do país, mas propõe-se a refletir sobre caminhos normativos e interpretativos capazes de assegurar maior coerência ao sistema jurídico e de impedir que a prática criminosa seja, ainda que indiretamente, legitimada.

Para alcançar tais objetivos, adota-se abordagem empírica, fundamentada na análise de dados e estudos produzidos por instituições de pesquisa e organizações da sociedade civil que investigam os impactos do garimpo ilegal no Brasil. A investigação utiliza informações quantitativas e qualitativas sobre a produção aurífera, os efeitos socioeconômicos nas comunidades afetadas e os danos ambientais causados pela atividade, com destaque para relatórios do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), MapBiomias, Índice de Progresso Social (IPS) e Amazônia 2030. Essa metodologia permite relacionar o debate jurídico acerca da prescrição penal e do destino do ouro apreendido com evidências concretas sobre as consequências sociais e ambientais, conferindo maior robustez argumentativa e aproximando a análise normativa da realidade prática vivenciada nas regiões amazônicas.

2. Garimpo ilegal na Amazônia: dimensão socioambiental do fenômeno

O garimpo ilegal na Amazônia Legal não constitui fenômeno pontual ou de pequena escala, mas uma das mais graves ameaças ambientais e sociais do país. A atividade, fortemente concentrada na extração do ouro, cresceu exponencialmente nas últimas décadas: entre 1985 e 2020, a área degradada saltou de pouco mais de 10 mil hectares para mais de 105 mil, representando aumento de 940%. Do total, 87,5% correspondem à mineração aurífera, evidenciando o protagonismo desse minério na dinâmica da mineração clandestina (MAPBIOMAS, 2022).

Se anteriormente o garimpo podia ser visto como prática artesanal, realizada por indivíduos isolados em busca de subsistência, hoje se consolidou como empreendimento empresarial lucrativo, comandado por atores capitalizados, que mobilizam dragas de elevado valor, aeronaves, pistas de pouso clandestinas e serviços paramilitares. O denominado garimpo artesanal constitui, em realidade, rede estruturada que se beneficia da fragilidade regulatória e da ausência de fiscalização, com articulação para lavagem e inserção do ouro ilegal no mercado formal por meio das Distribuidoras de Títulos e Valores Mobiliários (DTVMs) (OLIVEIRA, 2023).

Os impactos ambientais são significativos. Estudos indicam que a influência da atividade se estende por até 100 quilômetros além das frentes de exploração, afetando 216 municípios da Amazônia Legal. Rios

são assoreados, florestas devastadas e solos contaminados por mercúrio. Em 36 anos, a floresta nativa na área de influência do garimpo foi reduzida em 23%, enquanto o uso antrópico aumentou em mais de 1.200%. No rio Tapajós, em 2022, garimpeiros despejaram mais de 7 milhões de toneladas de rejeitos, alterando inclusive a coloração das águas em Alter do Chão (MAPBIOMAS, 2022).

A crise humanitária entre os povos indígenas representa uma das faces mais visíveis desse processo. A Terra Indígena Yanomami chegou a abrigar cerca de 20 mil garimpeiros ilegais. Os efeitos incluem disseminação de malária, fome, desnutrição infantil, contaminação por mercúrio e violência armada contra comunidades. Entre os Munduruku, nove em cada dez indígenas apresentam níveis de mercúrio no sangue acima do limite de segurança estabelecido pela Organização Mundial da Saúde (OMS), com graves consequências neurológicas e imunológicas. No Alto Tapajós, praticamente toda a população indígena testada revelou contaminação (MOLINA; OLIVEIRA, 2021). Estudos revelam que o garimpo está diretamente ligado a crimes como tráfico de drogas, de armas, de animais silvestres e à exploração sexual, configurando ecossistema de criminalidade que se enraíza na floresta.

De acordo com estudo desenvolvido pelo Imazon, a extração de ouro na região amazônica gera impactos ambientais de considerável magnitude. A cada ano, são removidos aproximadamente 67 milhões de metros cúbicos de solo e subsolo, ao passo que cerca de 12 toneladas de mercúrio são lançadas nos rios, no ar e no subsolo. A pesquisa aponta que, para cada 1 kg de ouro produzido, até 1,9 kg de mercúrio é liberado no ambiente, contaminando ecossistemas e bioacumulando-se na fauna aquática. Esse cenário compromete a qualidade dos recursos hídricos e da biodiversidade local, além de expor populações ribeirinhas e povos indígenas a riscos de saúde, como distúrbios neurológicos, cardiovasculares e reprodutivos (IMAZON, [s.d.]).

Ciente da gravidade desse cenário, o Brasil ratificou a Convenção de Minamata sobre Mercúrio, tratado internacional voltado à proteção da saúde humana e do meio ambiente contra os efeitos nocivos desse metal. A convenção, promulgada pelo Decreto nº 9.470/2018, estabelece obrigações de redução e controle do uso do mercúrio, abrangendo desde a proibição de novas minas até medidas específicas sobre a mineração artesanal de ouro. Trata-se de marco normativo internacional relevante, que reforça a necessidade de políticas públicas voltadas a conter a contaminação química decorrente da atividade garimpeira ilegal.

Ao contrário do discurso de progresso frequentemente utilizado como justificativa para sua expansão, o garimpo não promove desenvolvimento econômico ou social. O IPS indica que municípios com presença da atividade apresentam desempenho consistentemente inferior em relação aos demais. Itaituba, polo do garimpo no Pará, possui IPS de 53 pontos, número 16% menor que a média nacional. Jacareacanga, também no Pará, figura entre os piores índices do país, com apenas 46,83 pontos. Esses números sugerem

que o garimpo concentra renda, gera violência e destrói a floresta, sem alterar estruturalmente as condições de pobreza das populações locais (OVIEDO; ARAÚJO, 2021).

3. A competência do TRF-1 e a concentração dos processos

A Amazônia Legal corresponde a 59% do território brasileiro e engloba a totalidade de oito estados (Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins) e parte do Estado do Maranhão (a oeste do meridiano de 44°W), perfazendo 5,0 milhões de km². Essa área tornou-se, nas últimas décadas, o principal território de expansão do garimpo brasileiro. Por estar integralmente submetida à competência do TRF-1, a região concentra não apenas a atividade minerária, mas também o volume expressivo de ações penais relacionadas à exploração ilícita de ouro.

De acordo com levantamento conduzido por Cozendey e Chiavari (2023), do Climate Policy Initiative/PUC-Rio, entre 2016 e 2023, aproximadamente 82% de todas as áreas com permissão para garimpo de ouro no país foram concedidas na Amazônia Legal, correspondendo a cerca de 630 mil hectares, dimensão territorial equivalente a quatro vezes a área da cidade de São Paulo. Essa expansão concentrou-se principalmente no Mato Grosso (64%) e no Pará (35%), este último marcado por sistema de licenciamento ambiental simplificado e descentralizado aos municípios, com reduzida fiscalização e transparência, a despeito de a legislação classificar o garimpo como atividade de alto impacto.

Dados oficiais da ANM confirmam a tendência: dos 770.464 hectares autorizados para garimpo de ouro em todo o Brasil no período mencionado, mais de 630 mil situam-se na Amazônia Legal. A análise do MapBiomas reforça a dimensão desse quadro, indicando que 92% da área garimpada no país, regular ou irregular, encontra-se nessa região, e que 85% dos empreendimentos voltam-se especificamente à extração do ouro (MAPBIOMAS, 2022).

Esse conjunto de informações revela que os maiores desafios relacionados ao combate ao garimpo ilegal estão diretamente vinculados à jurisdição do TRF-1. São as varas federais criminais dessa região que recebem a maior parte dos processos penais, enfrentando, de forma mais intensa, questões ligadas à baixa eficácia da legislação, ao fenômeno da prescrição e à destinação do ouro apreendido como produto da atividade criminosa.

Nesse contexto, as seções e subseções judiciárias situadas no Norte do país enfrentam acervo processual formado por ações penais envolvendo garimpo ilegal. Trata-se do crime mais recorrente nas varas criminais federais dessa região, o que evidencia o peso que a mineração clandestina exerce sobre a jurisdição penal federal. Essa sobrecarga revela não apenas a dimensão do problema socioambiental, mas

também a necessidade de respostas jurídicas mais consistentes para lidar com fenômeno que desafia a capacidade institucional do Estado e compromete a efetividade da tutela penal.

Em que pese a multiplicidade de problemas ocasionados pelo garimpo ilegal, desde os impactos ambientais até os efeitos sociais como demonstrado na crise humanitária enfrentada pelos Yanomami, o presente artigo limita-se a examinar os aspectos penais do fenômeno. O foco recai sobre a fragilidade da tutela estatal no campo criminal, a incidência da prescrição da pretensão punitiva e a controvérsia acerca do destino do ouro apreendido como produto do crime.

4. A tutela penal do garimpo ilegal: tipificação e limites

Embora o ordenamento jurídico brasileiro disponha de instrumentos penais voltados à repressão do garimpo ilegal, a experiência prática revela a fragilidade dessa tutela diante da dimensão do problema. A extração clandestina de ouro, que gera impactos socioambientais de proporções significativas, é tipificada em dispositivos que preveem sanções brandas, incapazes de conferir efetividade à resposta estatal.

A legislação vigente prevê que aquele que executa pesquisa, lavra ou extração de recursos minerais sem autorização legal, ou em desacordo com as obrigações impostas pelo título autorizativo, esteja sujeito à pena de seis meses a um ano de detenção, além do pagamento de multa. Trata-se de previsão constante do artigo 55 da Lei nº 9.605/1998 (Lei dos Crimes Ambientais). Paralelamente, o artigo 2º da Lei nº 8.176/1991, aplicável à exploração de matéria-prima pertencente à União, prevê pena de seis meses a dois anos de detenção e multa. Apesar da gravidade da conduta, tais sanções têm se mostrado insuficientes para coibir a prática, dada a facilidade de reincidência e o reduzido potencial intimidador da norma penal.

A persecução penal dos delitos relacionados ao garimpo ilegal não se restringe a um único tipo penal, sendo cabível a aplicação do concurso formal entre os crimes previstos no artigo 2º da Lei nº 8.176/1991, que tutela o patrimônio da União proibindo a usurpação de suas matérias-primas, e no artigo 55 da Lei nº 9.605/1998, que protege o meio ambiente vedando a extração de recursos minerais sem a devida autorização. A jurisprudência dos tribunais superiores consolidou o entendimento de que não há conflito aparente de normas, uma vez que se trata de bens jurídicos distintos: de um lado, o patrimônio público; de outro, o equilíbrio ambiental. Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem reconhecido a possibilidade de cumulação, como se verifica no AgRg no REsp 1856109/RS (6ª Turma, Rel. Min. Rogério Schietti, j. 16/06/2020) e no AgRg no REsp 1678419/SE (5ª Turma, Rel. Min. Felix Fischer, j. 20/09/2018).

A aplicação do concurso formal para fixação da pena final, contudo, mostra-se irrelevante para fins de prescrição da pretensão punitiva. Nos termos do artigo 119 do Código Penal (CP), no caso de concurso de crimes, a extinção da punibilidade incide sobre a pena de cada um, isoladamente. Ainda que

a reprimenda definitiva seja resultado do somatório ou da exasperação decorrente do concurso formal, a análise prescricional deve considerar cada delito separadamente, levando em conta a pena máxima cominada a cada tipo penal. A consequência prática é a manutenção de prazos relativamente curtos para o reconhecimento da prescrição, especialmente nos crimes previstos no artigo 55 da Lei nº 9.605/1998 e no artigo 2º da Lei nº 8.176/1991, cujas sanções não alcançam patamares suficientemente elevados para assegurar a efetividade da persecução penal.

Considerando que, na maioria dos casos submetidos a julgamento, as reprimendas são fixadas no mínimo legal, correspondente a seis meses de detenção, o prazo prescricional incidente é de três anos, nos termos do artigo 109, inciso VI, do CP. Mesmo nas hipóteses excepcionais em que se aplica a pena máxima prevista, dois anos de detenção, o prazo prescricional não ultrapassa quatro anos, consoante o artigo 109, inciso V, do mesmo diploma.

Nas Varas Criminais situadas no Norte do país, em razão do volume de processos em tramitação e da estrutura judiciária frequentemente limitada, o tempo de tramitação entre o recebimento da denúncia e a prolação da sentença ultrapassa, com relativa facilidade, o lapso prescricional previsto em lei. A situação agrava-se quando se observa a atuação de advogados e réus que, cientes da baixa carga punitiva atribuída aos crimes de garimpo ilegal, direcionam sua estratégia processual para protelar o andamento da ação penal, com o objetivo de alcançar o reconhecimento da prescrição.

Assim, a tutela penal atual revela-se simbólica: a previsão normativa existe, mas sua eficácia prática é mínima. A desproporção entre o dano causado e a resposta estatal fragiliza a credibilidade da justiça criminal, compromete a função preventiva do direito penal e contribui para a perpetuação de ciclo de ilegalidade que corrói o meio ambiente, a ordem econômica e a soberania nacional.

5. Prescrição penal e a controvérsia sobre o destino do ouro apreendido

O ouro apreendido em poder do garimpeiro não ostenta natureza lícita, uma vez que não foi obtido segundo os requisitos legais previstos no Código de Mineração nem observou as normas editadas pela ANM. O ordenamento jurídico brasileiro estabelece regras rígidas para a pesquisa, lavra e comercialização do ouro, em razão de sua relevância econômica e do impacto ambiental associado à sua extração. Assim, não havendo autorização ou licença regular, o ouro extraído do garimpo ilegal não pode ser considerado patrimônio legítimo do agente. Ao contrário, trata-se de bem cuja origem está viciada, de modo que o garimpeiro não ostenta sobre ele título jurídico de propriedade válido perante a ordem legal.

Sob esse prisma, é necessário reconhecer que o ouro apreendido ostenta natureza jurídica de produto do crime. Produto do crime são todos aqueles bens, valores ou direitos diretamente obtidos pela

prática da infração penal, tal como ocorre com o veículo roubado em um furto, as quantias monetárias desviadas em crime de fraude ou, no caso concreto, o ouro extraído de forma clandestina em áreas não autorizadas. O enquadramento nessa categoria é fundamental, pois evidencia que não há neutralidade no bem apreendido: ele não é apenas objeto físico, mas sim resultado direto de ilícito, cuja restituição ao infrator afronta os princípios basilares do Direito Penal e do Direito Ambiental.

O reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva implica, nos termos do artigo 110 do CP, a extinção dos efeitos penais e extrapenais da condenação. A prescrição opera como sanção contra o Estado pela sua inércia em conduzir o processo dentro do prazo legal, de modo que, em tese, o réu não pode sofrer prejuízo adicional em razão do decurso do tempo. Esse raciocínio, todavia, não pode ser aplicado de forma automática e indistinta ao destino de bens ilícitos. Ainda que a prescrição seja declarada, a natureza ilícita do bem não se altera por força da decisão judicial: o ouro não se converte em lícito apenas porque o Estado deixou de exercer sua pretensão punitiva em tempo hábil.

Nesse ponto revela-se a problemática prática. Diversos réus, principalmente garimpeiros, têm utilizado o argumento de que, extinta a punibilidade em razão da prescrição, o Estado estaria obrigado a restituir o ouro apreendido. Em suas defesas, sustentam que a manutenção do bem em poder da União representaria prejuízo indevido, uma vez que não haveria mais qualquer efeito penal ou extrapenal a subsistir. Parcela da jurisprudência tem acolhido esse raciocínio, determinando a devolução do ouro ao próprio agente que o extraiu de forma ilícita, como se a prescrição tivesse o condão de transmutar a origem criminosa do produto do delito em título legítimo de propriedade.

Tal entendimento mostra-se equivocado, pois, na prática, equivale a forma de legitimação judicial do ouro ilícito. Ao autorizar a restituição do produto do crime ao seu próprio autor, a decisão judicial confere aparência de legalidade ao que nasceu e permaneceu viciado desde sua origem. Essa postura afronta não apenas a finalidade repressiva do Direito Penal, mas também os objetivos constitucionais de tutela ambiental e de preservação do patrimônio da União, pilares do Código de Mineração e da legislação ambiental. Legitima-se, assim, a apropriação de riquezas minerais obtidas em desconformidade com a ordem jurídica, estimulando a continuidade da atividade garimpeira clandestina e fragilizando o sistema de proteção ambiental e patrimonial do país.

A análise empírica reforça a gravidade da questão: estudos indicam que o garimpo ilegal não apenas compromete o meio ambiente, mas também impacta negativamente o tecido social das regiões atingidas. O Imazon demonstra que, para cada 1 kg de ouro produzido, até 1,9 kg de mercúrio é despejado no ar, no solo e nos rios, contaminando ecossistemas e colocando em risco a saúde de populações ribeirinhas e indígenas. Levantamentos do IPS revelam que municípios com intensa atividade garimpeira, como Itaituba

e Jacareacanga, registram níveis significativamente mais baixos em indicadores de saúde, educação e qualidade de vida em comparação com a média nacional (OVIEDO; ARAÚJO, 2021).

Nesse contexto, a devolução automática do ouro apreendido em razão da prescrição penal não pode ser interpretada como simples questão patrimonial. A medida equivaleria a legitimar cadeia de efeitos sociais e ambientais deletérios, perpetuando ciclos de pobreza, violência e degradação ecológica.

6. Propostas de superação: alternativas legislativas e jurisprudenciais

A primeira alternativa, inspirada em experiências internacionais, consiste no fortalecimento dos mecanismos de rastreamento da origem do ouro, mediante a digitalização dos sistemas de comercialização e a exigência de compliance ambiental e social. Países como os Estados Unidos e integrantes da União Europeia avançaram nesse sentido, criando mecanismos de controle mais rígidos de procedência mineral e dificultando a circulação de ouro de origem ilícita nos mercados globais. A adoção de medidas semelhantes no Brasil contribuiria para ampliar a transparência da cadeia produtiva, reduzir a legitimidade do ouro oriundo do garimpo ilegal e alinhar o país às melhores práticas internacionais de governança mineral.

A segunda alternativa que vem sendo apontada no debate legislativo é a majoração das penas previstas para o crime de garimpo ilegal. Tramita o Projeto de Lei nº 3.776/2024, de autoria do senador Fabiano Contarato (PT-ES), que recebeu parecer favorável sob a forma de substitutivo apresentado pelo senador Alessandro Vieira (MDB-SE). A matéria segue para decisão final na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado Federal (AGÊNCIA SENADO, 2025).

O texto original propõe o triplo da pena mínima para crimes de garimpo ilegal, prevendo de três a seis anos de reclusão, além do pagamento de multa. A elevação da reprimenda legal terá como consequência imediata a ampliação dos prazos prescricionais, o que poderá reduzir a quantidade de processos penais atingidos pela prescrição da pretensão punitiva.

Essa medida não é despicienda, uma vez que o maior lapso prescricional dificultará que a inércia ou a sobrecarga das Varas Criminais conduzam à perda da capacidade punitiva do Estado. Trata-se, todavia, de solução apenas paliativa: ainda que reduza o número de casos prescritos, não elimina por completo a possibilidade de extinção da punibilidade pelo decurso do tempo.

Nesse cenário, persiste a questão central: o destino do ouro quando a prescrição efetivamente se consumir. A devolução do ouro ilícito ao garimpeiro, legitimando ainda que indiretamente a prática criminosa, não se coaduna com a lógica do ordenamento jurídico.

Mais consistente e adequada mostra-se a utilização do instrumento já previsto no Código de Processo Penal (CPP): o incidente de restituição de coisas apreendidas, regulado pelos artigos 118 e

seguintes. Nos termos do artigo 120 do CPP, a restituição, quando cabível, poderá ser ordenada pela autoridade policial ou juiz, mediante termo nos autos, desde que não exista dúvida quanto ao direito do reclamante.

A solução mais apropriada para os casos em que se discute a devolução do ouro apreendido não é restituição automática em razão da prescrição, mas sim a instauração do incidente processual adequado, no qual haverá a necessária dialética processual. De um lado, figurará o garimpeiro requerente, alegando seu suposto direito sobre o bem; de outro, a União, legítima titular do recurso mineral por força do artigo 20, inciso X, da Constituição Federal.

Caberá ao requerente, nesse contexto, comprovar a propriedade lícita do bem, demonstrando ter cumprido as exigências do Código de Mineração e das resoluções da ANM. Apenas mediante tal comprovação, que na prática raramente ocorrerá em hipóteses de garimpo ilegal, é que poderá haver restituição.

Assim, o Poder Judiciário não se converte em instrumento de legitimação de ouro ilícito, mas garante o respeito à Constituição, ao meio ambiente e ao patrimônio público.

7. Considerações finais

O garimpo ilegal na Amazônia constitui fenômeno de elevada complexidade, cujos impactos ambientais, sociais e econômicos transcendem a esfera penal. A análise desenvolvida neste artigo evidencia que a tutela criminal, embora necessária, mostra-se insuficiente diante das sanções brandas previstas na legislação vigente.

A recorrência da prescrição da pretensão punitiva nos processos envolvendo garimpo ilegal revela desproporção entre a gravidade da conduta e a resposta estatal. Os prazos prescricionais curtos, decorrentes das baixas penas cominadas aos tipos penais aplicáveis, associados à sobrecarga das varas criminais federais na jurisdição do TRF-1, conduzem a cenário de impunidade que estimula a perpetuação da atividade criminosa.

O problema assume contornos ainda mais graves quando se considera a controvérsia acerca do destino do ouro apreendido. A interpretação que autoriza a devolução automática do produto do crime ao garimpeiro, em razão da prescrição, ignora a natureza ilícita do bem e confere aparência de legitimidade ao que nasceu viciado. Tal postura não se coaduna com os princípios constitucionais de proteção ao patrimônio público e ao meio ambiente.

A solução mais adequada, conforme demonstrado, reside na instauração do incidente de restituição de coisas apreendidas previsto no CPP. Nesse procedimento, caberá ao requerente comprovar a origem

lícita do ouro, demonstrando ter cumprido as exigências legais para sua extração e comercialização. Não logrando êxito nessa comprovação, o bem deverá ser destinado à União, legítima titular dos recursos minerais nos termos do artigo 20, inciso X, da Constituição Federal.

As propostas legislativas em tramitação, como o Projeto de Lei nº 3.776/2024, representam avanço no sentido de ampliar os prazos prescricionais mediante a majoração das penas. Trata-se, contudo, de medida paliativa, que não elimina a possibilidade de prescrição nem resolve a questão do destino dos bens apreendidos.

A consolidação jurisprudencial do entendimento aqui defendido, especialmente no âmbito do TRF-1, mostra-se imprescindível para assegurar coerência ao sistema jurídico e impedir que a prática criminosa seja, ainda que indiretamente, legitimada pelo Poder Judiciário. Somente assim será possível compatibilizar o devido processo legal com a efetiva proteção do patrimônio público e do meio ambiente.

Referências

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. Comissão da Amazônia aprova projeto que cria novos tipos penais para mineração ilegal. Brasília: Câmara dos Deputados, [s.d.]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/>. Acesso em: 26 set. 2025.

AGÊNCIA SENADO. Aumento de penas para crimes ligados ao garimpo ilegal passa na CMA. Brasília: Senado Federal, 1 jul. 2025. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias>. Acesso em: 26 set. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967. Dá nova redação ao Código de Mineração. Diário Oficial da União, Brasília, 28 fev. 1967.

BRASIL. Decreto nº 9.470, de 14 de agosto de 2018. Promulga a Convenção de Minamata sobre Mercúrio. Diário Oficial da União, Brasília, 15 ago. 2018.

BRASIL. Lei nº 7.805, de 18 de julho de 1989. Dispõe sobre o regime de permissão de lavra garimpeira. Diário Oficial da União, Brasília, 19 jul. 1989.

BRASIL. Lei nº 8.176, de 8 de fevereiro de 1991. Define crimes contra a ordem econômica. Diário Oficial da União, Brasília, 11 fev. 1991.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Diário Oficial da União, Brasília, 13 fev. 1998.

COZENDEY, Gabriel; CHIAVARI, Joana. Crescimento do garimpo legal na Amazônia Legal. Rio de Janeiro: CPI/PUC-Rio, 2023.

IMAZON. Impactos da garimpagem de ouro na Amazônia (nº 2). Belém: Imazon, [s.d.]. Disponível em: <https://amazon.org.br/impactos-da-garimpagem-de-ouro-na-amazonia-n-2/>. Acesso em: 26 set. 2025.

MAPBIOMAS. Destaques do mapeamento anual de mineração e garimpo no Brasil de 1985 a 2022: o avanço garimpeiro na Amazônia. São Paulo: MapBiomias, 2022. Disponível em: <https://mapbiomas.org/>. Acesso em: 26 set. 2025.

MOLINA, Luísa; OLIVEIRA, Rodrigo Magalhães de. Empresas do ouro enriquecem, indígenas padecem. *Le Monde Diplomatique Brasil*, São Paulo, 3 nov. 2021. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/>. Acesso em: 26 set. 2025.

OLIVEIRA, Jorge Eduardo. Garimpo ilegal: como funciona e quais são os impactos deste crime? São Paulo: Greenpeace Brasil, 7 mar. 2023. Disponível em: <https://www.greenpeace.org/brasil/>. Acesso em: 26 set. 2025.

OVIEDO, Antonio; ARAÚJO, Victor da Silva. O garimpo em terras indígenas não traz progresso social. Belém: Imazon; Amazônia 2030, 2021.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). AgRg no REsp 1856109/RS. Rel. Min. Rogerio Schietti. 6ª Turma. Julgado em 16 jun. 2020. Disponível em: <https://stj.jus.br/>. Acesso em: 26 set. 2025.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). AgRg no REsp 1678419/SE. Rel. Min. Felix Fischer. 5ª Turma. Julgado em 20 set. 2018. Disponível em: <https://stj.jus.br/>. Acesso em: 26 set. 2025.

Aplicação do Princípio da Insignificância pela Justiça Federal na Amazônia Legal

Pablo Kipper Aguilar¹ e Máira Micaele de Godoi Campos²

Resumo: O presente artigo problematiza a aplicação do princípio da insignificância pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região em matérias criminais ambientais, especialmente em relação ao art. 50-A da Lei n. 9.605/1998, ao examinar desmatamentos realizados no contexto da Amazônia Legal. A análise desenvolve-se em etapas delimitadas: primeiramente, situa-se o contexto da realidade experimentada pela Subseção Judiciária de Altamira, responsável por uma das maiores competências territoriais atribuídas a uma Vara Federal Única no âmbito da Amazônia Legal; em seguida, resgatam-se aspectos doutrinários e jurisprudenciais relativos à aplicação do princípio da insignificância, suas origens e seus temperamentos pretorianos; por fim, examina-se sua aplicação concreta, sua adequação em contraste com o princípio da lesividade e a possível proteção deficiente do bem jurídico tutelado pela norma penal incriminadora. Busca-se, com isso, alcançar segurança jurídica na reprodução, pelo primeiro grau de jurisdição, da orientação da Corte quanto ao tema, bem como avaliar se a compreensão conferida ao injusto penal demanda reflexão mais aprofundada pelo Poder Judiciário.

Palavras-chave: princípio da insignificância; desmatamento; Amazônia Legal; precedentes judiciais; proteção ambiental.

1. Contexto da Subseção Judiciária de Altamira e notas introdutórias

Inaugurada em 13 de dezembro de 2005, a Subseção Judiciária de Altamira iniciou suas atribuições com aproximadamente 3.500 processos, abrangendo competência territorial sobre dez municípios: Altamira, Anapu, Brasil Novo, Medicilândia, Novo Repartimento, Pacajá, Porto de Moz, Senador José Porfírio, Uruará e Vitória do Xingu.

Houve ligeiro decote dessas competências, com o deslocamento do Distrito de Castelo dos Sonhos, integrante do Município de Altamira, para a Subseção Judiciária de Itaituba (Resolução PRESI 26, de 1º

¹ Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria. Juiz Federal titular da Subseção Judiciária de Altamira/Pará. E-mail: pablo.aguilar@trf1.jus.br.

² Bacharela em Direito pela Faculdade de Direito de Garanhuns. Especialista em Direito Público. Juiza Federal Substituta da Subseção Judiciária de Altamira/Pará. E-mail: maira.campos@trf1.jus.br.

de agosto de 2017), assim como o deslocamento do Município de Uruará para a Subseção Judiciária de Santarém (Resolução PRESI n. 7555260, de 31 de janeiro de 2019).

A despeito disso, somente o Município de Altamira possui área de 159.533,328 km², o que o torna o maior município do Brasil e o terceiro maior do mundo em extensão territorial, com população estimada em 2018 de 113.195 habitantes (ALTAMIRA, 2025).

Dessa extensão territorial englobada pelos municípios submetidos à competência territorial da Vara Federal de Altamira, parcela significativa é coberta por vegetação nativa no âmbito da Amazônia Legal, incluindo a Floresta Nacional de Altamira, criada pelo Decreto n. 2.483, de 2 de fevereiro de 1998, a qual possui, sozinha, 689.012 hectares de extensão.

Além da Floresta Nacional, há outras áreas de unidades de proteção ambiental, como a Estação Ecológica Terra do Meio (criada pelo Decreto de 17 de fevereiro de 2005), o Parque Nacional do Jamanxim (criado pelo Decreto s/n de 13 de fevereiro de 2006), entre outros, além de inúmeros projetos de desenvolvimento sustentável (PDS) manejados pelo Incra para fins de reforma agrária na região.

Com toda essa vastidão amazônica, avoluma-se o histórico de desmatamento ilegal na região. Segundo dados do Governo Federal (BRASIL, 2025), houve arrefecimento da intensidade da devastação, mas ainda se encontra em patamares críticos. A Amazônia ficou em segundo lugar, com 30,4% da área desmatada no Brasil (377.708 hectares), sendo esta a menor área desmatada dos seis anos da série histórica do RAD, iniciada em 2019.

Diante desses desmatamentos ilegais, há movimentos concretos dos órgãos ambientais (Ibama e ICMBio) e persecutórios (Polícia Federal e Ministério Público Federal) para reprimir, administrativa e criminalmente, os infratores das normas ambientais.

Dentre as inúmeras imputações criminais, a que mais abunda nas denúncias e inquéritos policiais é aquela prevista no art. 50-A da Lei n. 9.605/1998, com a seguinte redação:

Art. 50-A. Desmatar, explorar economicamente ou degradar floresta, plantada ou nativa, em terras de domínio público ou devolutas, sem autorização do órgão competente: Pena – reclusão de 2 (dois) a 4 (quatro) anos e multa. § 1º Não é crime a conduta praticada quando necessária à subsistência imediata pessoal do agente ou de sua família. § 2º Se a área explorada for superior a 1.000 ha (mil hectares), a pena será aumentada de 1 (um) ano por milhar de hectare.

Conforme recentemente afirmado pelo Superior Tribunal de Justiça, a norma complementar ao art. 50-A da Lei n. 9.605/1998 é a Lei n. 12.651/2012, que regula a proteção da vegetação nativa na Amazônia Legal (STJ, AgRg no AREsp 2.710.097-RR, Rel. Min. Ribeiro Dantas, 5ª Turma, julgado em 4/2/2025). Trata-se de norma penal em branco, vocacionada à proteção ambiental e do bem jurídico difuso previsto no art.

225 da Constituição Federal, com destaque para sua relevância no caso da Amazônia Legal, erigida pelo constituinte originário como patrimônio nacional (art. 225, § 4º).

A par da relevância da norma e dos efeitos deletérios do desmatamento ilegal, o Ministério Público Federal tem reforçado a atuação na Amazônia Legal com a criação de Ofícios específicos (Portarias PGR/MPF n. 760, de 15 de setembro de 2022; n. 299, de 9 de maio de 2022; e n. 337, de 9 de maio de 2023), afetos à 4ª Câmara de Coordenação e Revisão, vocacionados à persecução criminal e cível de condutas lesivas ao meio ambiente na área abrangida pela competência territorial exercida pela Subseção Judiciária de Altamira.

Todo esse cenário tem gerado multiplicidade de ações penais tendo como objeto a imputação do art. 50-A da Lei n. 9.605/1998, representando parcela considerável do acervo criminal da Vara em referência.

Em muitos desses casos, as teses defensivas centram-se na possível atipicidade das condutas narradas, à luz do princípio da insignificância penal, ancorando-se em arestos oriundos do Tribunal Regional Federal da 1ª Região que adotam como critério o conceito de módulo fiscal como parâmetro para o trato de casos similares.

Contudo, diante da existência de acórdãos dissonantes, verifica-se tratamento jurisprudencial demasiadamente casuístico e, numa primeira análise, disperso.

O objetivo do presente ensaio é revolver as bases teóricas mais relevantes para a matéria, bem como examinar as razões de decidir do TRF1 quando se depara com casos tais, a fim de localizar referencial seguro na aplicação do princípio da insignificância, contribuindo com a racionalidade no sistema de distribuição de Justiça.

2. Princípio da ofensividade e a insignificância em matéria penal

2.1 Considerações introdutórias

A justificativa para a opção do legislador, dentre todos os instrumentos de resposta estatal, pela ameaça de sanções penais – especialmente aquela que de regra atinge um dos direitos fundamentais individuais de maior relevo, a liberdade (art. 5º, caput, da Constituição da República) – reside na exigência de proporcionalidade. A mais grave sanção do ordenamento jurídico somente se admite frente a atentados contra os bens, valores e interesses erigidos como relevantes pelo sistema jurídico.

Dessa exigência erige-se a ideia de bens jurídicos penais. Foi por essa via que se estruturou toda a moderna teoria do delito, a qual, desde as origens, teve como vocação prevenir abusos incriminadores, com o estabelecimento de critérios seguros e imanentes ao sistema, aptos a instaurar avaliação de proporcionalidade entre gravidade da sanção penal e o objeto tutelado pela norma penal incriminadora.

O conceito de bem jurídico constitui instrumento relevante de ordem classificatória, sistemática, exegética, dogmática e crítica (ANGIONI, 1983, p. 6). Nesse enfoque, Roxin acentua que é atribuição do Direito, como um todo, assegurar a convivência pacífica, ao passo que o Direito Penal, como instrumento excepcional, deve assegurar os bens jurídicos fundamentais.

Naturalmente, não é suficiente, de per si, a identificação de um bem jurídico como núcleo de proteção à satisfação da proporcionalidade que deve governar a relação entre a restrição da liberdade (sanção penal) e o fato criminoso. Não basta que o tipo penal esteja preordenado a tutelar um bem jurídico fundamental, sendo imperioso que a conduta seja apta a lesionar ou pôr em perigo o mesmo bem, o que se traduz no conhecido conceito de danosidade da conduta.

Nesse sentido, Aguado Correa (1999, p. 165-166) advoga que o princípio da exclusiva proteção de bens jurídicos é uma concreção do princípio da necessidade e, por isso, deriva do princípio da proporcionalidade em sentido amplo. Daí porque, ao ser a função do Direito Penal a proteção de bens jurídicos penais, somente será necessária e proporcional quando existir um bem jurídico penal a proteger frente a comportamentos que o coloquem em perigo ou que o lesionem.

Nessa ordem de ideias, ao observar que a proteção dos bens jurídicos é intrinsecamente correlacionada com o princípio da ofensividade, afirma-se que todo delito deve comportar lesão ou colocação em perigo de um bem jurídico, de sorte que o juiz não pode se conformar com a subsunção formal do fato no comportamento descrito pela norma; antes, terá de comprovar que tal comportamento lesou ou colocou em perigo o bem jurídico protegido pela norma e, acaso assim não seja, deverá declarar sua atipicidade (AGUADO CORREA, 1999, p. 202).

Desta feita, a ofensa (lesão ou perigo) ao bem jurídico deve ser tal que possa manter justa proporcionalidade com a intensidade da pena, ou seja, com a natureza da lesão ao bem jurídico consistente na liberdade individual do apenado. Esse princípio permite evitar a adequação das condutas insignificantes, sob o ponto de vista da danosidade social, atendendo à regra da ofensividade.

Isso coloca o princípio da proporcionalidade sob a perspectiva da vedação ao excesso, possuindo ínsita correlação com o princípio da insignificância em matéria penal.

2.2 Utilização de dados laterais na aplicação do princípio da insignificância

Inicialmente, cumpre destacar que, à luz do funcionalismo penal, o princípio da insignificância é melhor trabalhado sob o ângulo da não criação de um risco desaprovado.

A criação de um risco juridicamente desaprovado de lesão ao bem jurídico ou o aumento/ultrapassagem do risco permitido pelo ordenamento jurídico constitui etapa-chave, na teoria da imputação

objetiva, para se afirmar a tipicidade de uma conduta. Há requisitos a serem avaliados pelo operador por meio do juízo da prognose póstuma objetiva, sob um enfoque ex ante, devendo-se levar em conta os dados conhecidos no momento da ação por um observador objetivo, além de eventuais conhecimentos especiais do autor.

Nas palavras de Roxin (2008, p. 108), um resultado causado pelo agente só deve ser imputado como sua obra e preenche o tipo objetivo unicamente quando o comportamento do autor cria um risco não permitido para o objeto da ação, quando o risco se realiza no resultado concreto e quando este resultado se encontra dentro do alcance do tipo.

Note-se que a análise da tipicidade, a rigor, independe de eventuais qualidades especiais do agente. Sendo a tipicidade, conjuntamente com a ilicitude, um exame do injusto penal, debruçado especificamente a respeito do fato, caracteres reprováveis do agente não poderiam (ou, pelo sistema adotado, não deveriam) influir neste exame.

O Ministro Cezar Peluso advertia esse aspecto no julgamento do RHC 81.057/SP (STF, 1ª Turma, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 25/5/2004), afirmando que um dos corolários do princípio da lesividade está em preexcluir o direito penal de autor, vetando a incriminação de condutas desviadas que não afetem qualquer bem jurídico e impedindo que se criem incriminações baseadas em determinados modos de ser. Segundo o Ministro, afirmar a tipicidade do comportamento pelo fato de o agente já ter sido condenado equivaleria a puni-lo pelo que aparentemente é, e não pelo que fez, já que nenhum perigo ou lesão causou a bem jurídico de quem quer que seja.

A despeito desse aparente desalinhamento ao sistema, os Tribunais Superiores têm clara inclinação, como política criminal, em recusar a aplicação do princípio da insignificância quando haja indícios de reiteração delitiva, criminalidade habitual ou reincidência.

A título ilustrativo, no julgamento do HC 115.850 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, o paciente havia sido condenado a um ano de reclusão, em regime inicial semiaberto, e dez dias-multa, pelo furto de quatro galinhas caipiras avaliadas conjuntamente em R\$ 40,00. Considerando a reincidência do paciente, a partir de seus antecedentes e de sua alcunha sugestiva, o relator afirmou que o reconhecimento da atipicidade da conduta pela adoção do princípio da insignificância poderia, por via transversa, imprimir nas consciências a ideia de estar sendo avalizada a prática de delitos e de desvios de conduta.

Verifica-se, portanto, que os dados especiais do agente, sua vida pregressa em práticas similares, reincidência e indícios de habitualidade são apontados pela Suprema Corte como determinantes para a aplicação do princípio da insignificância como excludente da tipicidade penal.

Feitos esses registros, é necessário alertar outro aspecto da principiologia do Direito Criminal: a vedação, pela proporcionalidade, da proteção deficiente ou insuficiente de bens jurídicos.

3. Proporcionalidade como vedação à proteção insuficiente

Assentado um bem jurídico constitucionalmente relevante, assim eleito pela Constituição Federal, há campo propício para que a tutela penal se desenvolva, especialmente nos casos em que há mandados de criminalização, explícitos ou implícitos.

Conforme assinala Gonçalves (2007, p. 58), há situações em que meios mais brandos de controle se mostram incapazes para dissuadir a prática de condutas antissociais ou para reafirmar, na sociedade, a prevalência de determinados valores. Nesse caso, a não adoção de sanções penais pode ser vista como desagregadora do tecido social ou, no sentido alvitado, desproporcionalmente deficiente.

Na mesma direção, Branco, Coelho e Mendes (2009, p. 364-367) asseveram que a doutrina identifica como típica manifestação do excesso de poder legislativo a violação do princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso, que se revela mediante contraditoriedade, incongruência e irrazoabilidade ou inadequação entre meios e fins. Essa orientação permitiu converter o princípio da reserva legal no princípio da reserva legal proporcional, pressupondo não só a legitimidade dos meios utilizados e dos fins perseguidos pelo legislador, mas também a adequação desses meios para consecução dos objetivos pretendidos e a necessidade de sua utilização.

Os autores observam ainda que, ao lado da ideia da proibição do excesso, a Corte Constitucional alemã tem apontado a lesão ao princípio da proibição da proteção insuficiente. A conceituação de uma conduta estatal como insuficiente, porque não se revela suficiente para uma proteção adequada e eficaz, nada mais é, do ponto de vista metodológico, do que considerar referida conduta como desproporcional em sentido estrito.

Naturalmente, a ideia de proteção deficiente não deve guiar apenas o legislador na cominação abstrata de infrações penais, mas também o Poder Judiciário e o Ministério Público quando se valem dos instrumentos persecutórios para sancionar condutas, não cabendo a adoção de interpretações tão elásticas quanto às ideias de tipicidade que deixem desguarnecido o bem jurídico protegido pela norma penal.

Essa foi a compreensão encampada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO 26/DF), do qual se colhe do voto do Ministro Celso de Mello, reportando-se à decisão do Tribunal Constitucional alemão na segunda decisão sobre o aborto (BVerfGE 88, 203, 1993), que a Constituição confere ao legislador margem discricionária para a avaliação, valoração e

conformação quanto às medidas eficazes e suficientes para a proteção do bem jurídico penal, mas também impõe ao legislador os limites do dever de respeito ao princípio da proporcionalidade.

No caso dos delitos ambientais, a Constituição Federal preconiza que as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados (art. 225, § 3º). Há, portanto, no mínimo, um mandado de criminalização para a proteção do bem jurídico tutelado pelo art. 225, caput, do mesmo Diploma.

Desta feita, havendo mandado de criminalização expresso no art. 225, § 3º, da Constituição Federal, densificado pela Lei n. 9.605/1998, não cabe ao Judiciário adotar interpretações tão generosas quanto ao alcance dos seus tipos legais que permitam, ainda que por vias transversas, completa obliteração da própria ratio que subjaz à existência da lei repressiva.

4. Jurisprudência do TRF1 a respeito da insignificância do art. 50-A da Lei n. 9.605/1998 e sua problematização

Na busca pela utilização de parâmetros seguros para a aplicação da insignificância, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região tem se inclinado, num primeiro aspecto, a adotar o critério do módulo fiscal, introduzido no ordenamento jurídico pela Lei n. 6.746/1979, que alterou dispositivos do Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/1964), regulando os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola.

O valor do módulo fiscal exprime a área mínima necessária para que uma unidade produtiva seja economicamente viável. O número de módulos fiscais de um imóvel é utilizado, por exemplo, na aplicação da alíquota no cálculo do Imposto Territorial Rural (Lei n. 6.746/1979 e Decreto n. 84.685/1980).

Na Apelação Criminal n. 0009944-87.2011.4.01.3100 (TRF1, 4ª Turma, Rel. Des. Fed. João Batista Moreira, julgado em 5/2/2024), o então Juiz Federal Convocado Pablo Zuniga Dourado reconheceu a atipicidade da conduta, à luz da insignificância, lastreando-se na circunstância de a lesão ter sido inferior ao módulo fiscal da região. O voto consignou que, embora a denúncia descrevesse conduta em princípio típica, não se poderia falar em dano expressivo provocado ao meio ambiente, haja vista que a área desmatada seria inferior ao módulo fiscal da região, de 70 hectares, consequentemente incapaz de gerar dano ambiental irrecuperável.

Essa diretriz de aplicação do princípio da insignificância, à luz do módulo fiscal, pode ser extraída de outros acórdãos do TRF1. A mesma concepção foi adotada nos autos da Apelação Criminal n. 0001838-64.2016.4.01.3908 (TRF1, 4ª Turma, Rel. Des. Fed. Cândido Moraes, julgado em 5/4/2022), em que se

consignou que o Direito Penal somente deve intervir nos casos em que as demais esferas jurídicas, como a administrativa, não se mostrem adequadas e suficientes para tutelar o bem da vida que deve ser protegido.

Entretantes, essa interpretação deve ser lida com temperamento, diante dos efeitos práticos que pode gerar na tutela ambiental. Para contextualizar o debate, cumpre rememorar que os parâmetros de módulo fiscal nos municípios abrangidos pela Subseção Judiciária de Altamira variam entre 70 e 75 hectares: Altamira (75 ha), Anapu (70 ha), Brasil Novo (75 ha), Novo Repartimento (70 ha), Porto de Moz (70 ha), Senador José Porfírio (70 ha) e Vitória do Xingu (75 ha), conforme dados da Embrapa (2025).

Afirmar que o desmate de 70 ou 75 hectares é insignificante sob a ótica penal parece exagerado e desalinhado com a tutela específica do bem jurídico protegido pela norma do art. 50-A da Lei n. 9.605/1998, ofendendo o princípio da proporcionalidade sob a ótica da vedação à proteção deficiente.

Setenta hectares equivalem a 700.000 m², o suficiente para aproximadamente 98 campos de futebol, 560 piscinas olímpicas, 137 quarteirões urbanos e 1.260 quadras de tênis. Não soa razoável, e por consequência juridicamente defensável, que lesão dessa monta seja reputada insignificante para o Direito Penal, especialmente considerando que o art. 50-A da Lei n. 9.605/1998 preconiza penas relativamente baixas (dois a quatro anos).

Tais considerações foram alvo de lúcida observação pelo Desembargador Federal Ney Bello, quando do julgamento da Apelação Criminal n. 0006190-55.2016.4.01.3200 (TRF1, 3ª Turma, julgado em 14/12/2023), ocasião em que Sua Excelência apontou a falta de razoabilidade de se reputar atípica penalmente a conduta de desmatamento equivalente a um módulo fiscal.

Na mesma direção, o Desembargador Federal Pablo Zuniga Dourado, na Apelação Criminal n. 0001406-11.2017.4.01.3908 (TRF1, 4ª Turma, julgado em 26/10/2023), recusou a insignificância quando a lesão causada atingiu o patamar de 39,77 hectares, aliada à finalidade utilizada (criação de gado), consignando que a área desmatada foi expressiva e não poderia a conduta ser considerada insignificante.

Note-se que os arestos utilizam o módulo fiscal como um teto para o princípio da insignificância, o qual deve ser conjugado com outros aspectos laterais da conduta indicada, a exemplo das circunstâncias pessoais e próprias da pessoa acusada, tais como cultura de subsistência, eventual reiteração em práticas dessa natureza e natureza empresarial da atividade.

Em nenhuma das decisões examinadas há informação peremptória de que lesão inferior àquele parâmetro pode ser reputada, ipso facto, insignificante para o Direito Penal. Faz-se necessário avaliar alguns parâmetros para evitar a banalização da bagatela em crimes dessa natureza, gerando, a reboque, proteção deficiente do bem jurídico tutelado pela norma.

Prova dessa realidade é o teor do voto proferido pelo Desembargador Federal Wilson Alves de Souza na Apelação Criminal n. 0002467-72.2019.4.01.3908 (TRF1, 3ª Turma, julgado em 20/6/2024), quando acentuou que a existência de indícios de regime de economia familiar, falta de estrutura empresarial organizada e prévio sancionamento administrativo esvaziam a necessidade de repressão criminal em hipóteses desse jaez.

Já o Desembargador Federal Marcus Vinícius Reis Bastos, na Apelação Criminal n. 0001105-64.2017.4.01.3908 (TRF1, 10ª Turma, julgado em 16/1/2024), afastou a aplicação do princípio da insignificância, tendo como um dos fundamentos principais a inexistência de caráter de subsistência para a prática delitiva, uma vez que a área desmatada era maior que o módulo fiscal da região.

Também a reiteração delitiva tem sido fundamento para recusar a aplicação do princípio da insignificância em casos dos delitos do art. 50-A da Lei n. 9.605/1998. Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça já decidiu que a reiteração da prática delitiva ao desmatar novo lugar, consistente em 10,75 hectares da floresta nativa na região do bioma amazônico, não pode ser considerada insignificante (STJ, AgRg no AREsp 2.138.634/PA, Rel. Des. Conv. Olindo Menezes, 6ª Turma, julgado em 22/11/2022).

5. Ideias de parametrização

Das linhas teóricas e dos conceitos acima expostos, bem como do exame da orientação jurisprudencial que se erige na matéria no TRF1, percebe-se que a utilização do módulo fiscal como parâmetro para a insignificância representa aparente desproporcionalidade e, por arrastamento, proteção deficiente na aplicação do art. 50-A da Lei n. 9.605/1998.

Sob tal perspectiva, propõe-se, como ideias de parametrização, que a insignificância em casos tais deve ter as seguintes balizas, a fim de conferir racionalidade no sistema de distribuição de Justiça Criminal no âmbito da Amazônia Legal.

Primeiro, a lesão concretamente experimentada não pode ser superior a 20% do módulo fiscal. Esse critério, citado a larete pelo Desembargador Federal Ney Bello no julgamento da ACR 0006190-55.2016.4.01.3200, pode ser extraído de interpretação analógica do art. 12, I, a, da Lei n. 12.651/2012, que preconiza a necessidade de reserva legal de 80% dos imóveis situados na Reserva Legal, de sorte que desmatamento em até 20% é, em certa medida, admitido pelo ordenamento jurídico.

Segundo, a lesão deve ter sido alvo de sanções administrativas pelos órgãos ambientais competentes, notadamente o Ibama e o ICMBio, com a aplicação de sanções pecuniárias ao infrator e eventual embargo da área. Essa resposta, proveniente do Direito Administrativo, poderá esvaziar a necessidade de resposta penal em casos dessa natureza. Cabe salientar que esse fundamento, em diversos

casos, tem sido invocado para subsidiar promoções de arquivamento pelo Ministério Público, ancorando-se em orientações provenientes da própria 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF.

Terceiro, deve ser aferida a inexistência de intento lucrativo com feição empresarial. A aplicação da insignificância deve ser reservada a atos esporádicos e isolados, não sendo viável sua utilização para encobrir indústria às custas do desmatamento, como grandes latifúndios devotados à criação de gado. Recorde-se que os parâmetros adotados pelo Supremo Tribunal Federal para a aplicação da insignificância demandam a mínima ofensividade da conduta do agente, a nenhuma periculosidade social da ação, o reduzidíssimo grau de reprovabilidade do comportamento e a inexpressividade da lesão jurídica provocada (RTJ 192/963-964, Rel. Min. Celso de Mello). A intenção lucrativa e eventual estruturação empresarial esbarram no requisito da reprovabilidade, emergindo maior censurabilidade do comportamento.

Quarto, o fato não pode ter sido cometido em terras indígenas (CF, art. 232) ou áreas de projetos de assentamento ambientalmente diferenciados nas modalidades de desenvolvimento sustentável (PDS) e florestal (PAF). Em tais hipóteses, além da infração ambiental, coloca-se em risco o direito a direitos indígenas, bem como o direito fundamental à moradia de famílias assentadas nos referidos territórios. As condutas de desmatamento ensejam vulneração aos direitos territoriais indígenas (art. 231 da Constituição Federal) e ao direito social à moradia e aos planejamentos de reforma agrária pretendidos pelo Estado (arts. 6º c/c 184 da Constituição Federal). O interior do Pará é fecundo em terras indígenas e conflitos fundiários, de sorte que eventuais ilícitos ambientais apresentam dimensão maior perante o sistema jurídico.

Quinto, a inexistência de habitualidade ou reincidência em crimes dessa natureza. Embora esse requisito extrapole os lindes originais do desenvolvimento da aplicação do princípio da insignificância, é critério largamente utilizado pelos Tribunais Superiores para avaliar, concretamente, a censurabilidade do comportamento, evitando-se que a atipicidade pela bagatela se convole em instrumento de incentivo de política criminal para devoção da vida ao delito.

Pode-se adotar, como raciocínio analógico, a interpretação conferida pelos Tribunais Superiores quanto à aplicação da infração de descaminho (art. 334 do Código Penal), que afasta o critério da insignificância, ainda que a evasão fiscal não ultrapasse o critério de R\$ 20.000,00, quando haja indicativos de reincidência, reiteração ou habitualidade criminosas. O STJ, no REsp 2.091.651/SP (Rel. Min. Sebastião Reis Júnior, 3ª Seção, julgado em 28/2/2024), fixou a tese de que a reiteração da conduta delitiva obsta a aplicação do princípio da insignificância ao crime de descaminho, independentemente do valor do tributo não recolhido, ressalvada a possibilidade de, no caso concreto, se concluir que a medida é socialmente recomendável.

Esses requisitos são indispensáveis, mas, como salvaguarda, também podem ser superados quando haja, concretamente, indicativos de que a aplicação da insignificância se mostre desaconselhável no caso, ante a existência de outros dados que sugiram maior reprovabilidade do comportamento narrado pelo órgão acusador, na forma dos lindes gerais estabelecidos pelo Supremo Tribunal Federal.

Da mesma sorte, malgrado sirvam como norte, também poderão ser flexibilizados quando os fatos narrados demonstrem menor censurabilidade do comportamento. Ilustrando, há insatisfação na população que ocupava tradicionalmente terras que foram objeto de submissão a regimes de unidades de conservação, à revelia de qualquer indenização ou realocação fundiária pelo Poder Público. Nesses casos, a tradicionalidade da ocupação e a exploração em regime de economia familiar são dados que podem dar margem para maior sensibilidade do julgador no exame in concreto da significância da lesão e da necessidade de resposta penal.

De qualquer forma, reputa-se que tais aspectos devem ser escrutinados já no recebimento da denúncia (quando a inicial acusatória já indicar todos estes dados), na fase de absolvição sumária (na eventualidade de a defesa ser capaz de repelir a tipicidade) ou em sede de sentença de ampla cognição (posteriormente à instrução e julgamento), quando houver dúvida a respeito do atendimento dos critérios estabelecidos.

Para tanto, é imperativo que a denúncia decline, objetivamente: o tamanho da área devastada; a existência de atuação administrativa que respalde a pretensão punitiva estatal; o histórico do acusado em práticas similares (demonstrável mediante atuações pretéritas ou folha de antecedentes criminais); a natureza do território devastado (se no interior de terra indígena ou, eventualmente, em projeto de assentamento rural); e a finalidade utilizada para a prática do delito.

6. Conclusão

O estudo evidenciou que o critério do módulo fiscal como parâmetro decisório revela fragilidades quando confrontado com a magnitude e a gravidade das condutas de desmatamento, abrindo espaço para questionamentos sobre eventual proteção insuficiente ao bem jurídico ambiental.

Também se demonstrou que a jurisprudência, em grande medida, adota soluções casuísticas, demandando maior racionalidade e coerência na fixação de balizas seguras, de modo a compatibilizar os princípios da ofensividade e da proporcionalidade com a tutela penal do meio ambiente.

Nessa perspectiva, a proposta de parâmetros mais objetivos e restritivos para a aplicação da insignificância – como a limitação percentual do módulo fiscal, a análise de prévia sanção administrativa, a ausência de intenção lucrativa empresarial, a não incidência sobre terras indígenas ou assentamentos

ambientalmente diferenciados, bem como a inexistência de habitualidade delitiva – aponta caminhos promissores para a harmonização entre garantias individuais e a proteção efetiva do patrimônio ambiental.

Referências

AGUADO CORREA, Teresa. *El principio de proporcionalidad en Derecho Penal*. Madrid: EDESA, 1999.

ALTAMIRA. *O município*. Disponível em: <https://altamira.pa.leg.br/omunicipio/>. Acesso em: 10 ago. 2025.

ANGIONI, Francesco. *Contenuto e funzioni del concetto di bene giuridico*. Milano: Giuffrè, 1983.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 30 set. 2025.

BRASIL. Secretaria Especial de Comunicação Social. *Desmatamento no Brasil caiu 32,4% em 2024*. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2025/05/desmatamento-no-brasil-caiu-32-4-em-2024>. Acesso em: 11 ago. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 5ª Turma. AgRg no AREsp 2.710.097-RR. Rel. Min. Ribeiro Dantas, julgado em 4 fev. 2025. Informativo 839.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no AREsp 2.138.634/PA. Rel. Des. Conv. Olindo Menezes, 6ª Turma, julgado em 22 nov. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 2.091.651/SP. Rel. Min. Sebastião Reis Júnior, 3ª Seção, julgado em 28 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADO 26/DF. Rel. Min. Celso de Mello; MI 4733/DF. Rel. Min. Edson Fachin, DJ 13 jun. 2019. Informativo 944.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RHC 81.057/SP. Rel. Min. Ellen Gracie, 1ª Turma, DJ 25 maio 2004, DJ 29 abr. 2005, RTJ v. 193, n. 3.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. ACR 0001105-64.2017.4.01.3908. Rel. Des. Fed. Marcus Bastos, 10ª Turma, julgado em 16 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. ACR 0001406-11.2017.4.01.3908. Rel. Des. Fed. João Batista Moreira, 4ª Turma, julgado em 26 out. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. ACR 0001838-64.2016.4.01.3908. Rel. Des. Fed. Cândido Moraes, 4ª Turma, julgado em 5 abr. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. ACR 0002467-72.2019.4.01.3908. Rel. Des. Fed. Wilson Alves de Souza, 3ª Turma, julgado em 20 jun. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. ACR 0006190-55.2016.4.01.3200. Rel. Des. Fed. Ney Bello, 3ª Turma, julgado em 14 dez. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. ACR 0009944-87.2011.4.01.3100. Rel. Des. Fed. João Batista Moreira, 4ª Turma, julgado em 5 fev. 2024.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. *Área de Reserva Legal (ARL) e módulo fiscal*. Disponível em: <https://www.embrapa.br/codigo-florestal/area-de-reserva-legal-arl/modulo-fiscal>. Acesso em: 10 ago. 2025.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Mandados expressos de criminalização e a proteção de direitos fundamentais na Constituição Brasileira de 1988*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

ROXIN, Claus. *Estudos de direito penal*. Tradução de Luís Greco. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

Seguro-Defeso na Bacia Hidrográfica do Rio Mearim: Soluções para a Subseção Judiciária de Bacabal-MA

Hanna Fernandes Porto¹ e Rick Leal Frazão²

Resumo: Este trabalho examina o acervo de processos de seguro-defeso na Subseção Judiciária de Bacabal-MA, inserida na Bacia Hidrográfica do Rio Mearim, com foco em soluções para a litigiosidade e o acúmulo de processos. A pesquisa delimita-se ao período de 28 de maio de 2025 a 10 de setembro de 2025 e adota abordagem qualitativa, combinando análise de bases oficiais (E-SIEST, DataJud, IBGE), observação de fluxos e levantamento de percepções de juizes, servidores e estagiários. Identificam-se causas do acúmulo (indícios de fraude, controvérsias jurisprudenciais e procedimentos internos inadequados) e avaliam-se medidas já implementadas: triagem temática do acervo, gestão por precedentes (IRDR 81 e Tema 319/TNU), reconfiguração de tarefas entre Secretaria e Gabinete, substituição da execução invertida, estímulo a sentenças líquidas e adoção de inteligência artificial (Google AI Studio) para extração de dados e padronização de minutas. Os resultados preliminares indicam redução média de 40% no tempo de análise por processo e queda de indicadores de congestionamento, sem prejuízo à qualidade decisória. Persistem desafios estruturais: uniformização vertical da jurisprudência, tabela específica de cálculos, integração de cadastros e capacitação contínua da equipe. Conclui-se que a combinação entre dados, processos e tecnologia, sintonizada ao contexto social e ambiental local, melhora a governança judiciária na unidade e protege direitos de pescadores artesanais de forma célere, efetiva e socialmente responsável.

Palavras-chave: Seguro-defeso. Bacabal. Rio Mearim. Gestão judiciária. Inteligência artificial.

1. Introdução

O presente estudo tem por objeto o exame do acervo de processos judiciais relacionados ao seguro-defeso na Subseção Judiciária de Bacabal-MA, situada na região da Bacia Hidrográfica do Rio Mearim, área de intensa atividade pesqueira e de reconhecida vulnerabilidade socioeconômica. A questão central que

¹ Juíza Federal Titular da Vara Única da Subseção Judiciária de Bacabal. Pós-graduada em Direito Constitucional. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Email: hanna.porto@trf1.jus.br.

² Juiz Federal Substituto da Vara Única da Subseção Judiciária de Bacabal. Pós-graduado em Direito. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Email: rick.frazaao@trf1.jus.br.

orienta esta pesquisa é: como lidar, de maneira eficaz e justa, com o acúmulo expressivo de demandas judiciais envolvendo o seguro-defeso nessa jurisdição específica?

A delimitação temporal compreende o período de 28 de maio de 2025 a 10 de setembro de 2025, dentro do qual se buscou identificar, analisar e propor soluções voltadas à racionalização e à efetividade da tramitação desses processos. Trata-se de um recorte que coincide com a implementação de determinadas medidas administrativas e com o acompanhamento da execução de políticas de gestão judiciária pela unidade.

O seguro-defeso, benefício de natureza previdenciária destinado a assegurar renda mínima ao pescador artesanal durante o período de proibição da pesca, possui forte conotação social e econômica, especialmente em regiões amazônicas e ribeirinhas. Todavia, nos últimos anos, a judicialização massiva dessa matéria vem revelando um cenário preocupante de acúmulo processual, alegações de fraudes, notadamente os chamados “pescadores fantasma”, e dificuldades operacionais internas no âmbito da Justiça Federal, o que desafia a atuação eficiente, justa e moralmente responsável do Poder Judiciário.

A pesquisa propõe-se a identificar as causas do acúmulo de processos nessa classe específica, considerando fatores como fraudes estruturadas, teses jurídicas ainda não pacificadas, alta demanda decorrente do contexto local e fluxos internos ineficientes. Pretende-se, ainda, avaliar as medidas já implementadas pela atual gestão da unidade judiciária que tenham impacto sobre o acervo, analisar sua efetividade e, por fim, sugerir alternativas concretas de aprimoramento procedimental e tecnológico, sempre levando em conta as limitações de pessoal e os desafios socioeconômicos regionais.

A relevância do tema transcende o aspecto local. No contexto amazônico, o seguro-defeso representa não apenas uma política pública de subsistência, mas também um instrumento de redistribuição de renda e proteção social de populações tradicionais. Sua adequada aplicação judicial insere-se no debate nacional sobre moralidade administrativa, eficiência estatal e justiça distributiva, especialmente diante do atual escrutínio público e midiático sobre possíveis desvios e fraudes.

Nesse cenário, a atuação do Poder Judiciário enfrenta um triplo desafio: gerencial, consistente na necessidade de manter níveis adequados de produtividade e cumprimento de metas institucionais; social, na medida em que se deve assegurar decisões céleres e justas em favor dos beneficiários legítimos; e ético-moral, pois o combate à fraude não pode resultar na negação de direitos aos mais vulneráveis, tampouco em condescendência com práticas ilícitas.

As hipóteses de solução a serem analisadas neste trabalho incluem a readequação dos fluxos processuais internos, com adoção de sentenças líquidas, revisão da execução invertida e redistribuição das atribuições entre gabinete e secretaria, o uso de ferramentas de inteligência artificial para triagem e

elaboração de minutas, e a aplicação sistemática dos mecanismos de precedentes previstos no Código de Processo Civil de 2015, de modo a promover maior uniformidade e racionalidade decisória.

Em vez de tentar oferecer uma panaceia, esta pesquisa busca apresentar medidas concretas, factíveis e contextualizadas, capazes de contribuir para o enfrentamento do acervo de processos de seguro-defeso na Subseção Judiciária de Bacabal-MA, conciliando a eficiência administrativa com a justiça social e o compromisso ético que devem orientar a prestação jurisdicional em um Estado Democrático de Direito.

2. Conceito e Fundamentação Normativa

O seguro-defeso é um benefício de natureza previdenciária e socioambiental, destinado ao pescador artesanal profissional durante o período em que a atividade pesqueira é temporariamente proibida, com vistas à preservação das espécies aquáticas e à manutenção do equilíbrio ecológico. Trata-se, portanto, de instrumento de proteção social e ambiental, que busca assegurar ao trabalhador a renda mínima necessária à subsistência enquanto perdurar a restrição imposta pelo poder público.

O benefício consiste no pagamento de um salário-mínimo mensal, por período de até cinco meses, conforme a duração do defeso fixada pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). O custeio é realizado pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e sua regulamentação central encontra-se na Lei nº 10.779/2003, no Decreto nº 8.424/2015 e em atos normativos complementares, como instruções do Ministério do Trabalho e Emprego e portarias do IBAMA, a exemplo da Portaria nº 85/2003 do IBAMA, que estabelece as espécies e o período de defeso (1º de dezembro a 30 de março) na Subseção de Bacabal-MA.

A origem normativa do seguro-defeso remonta à Lei nº 8.287/1991, que o instituiu como uma modalidade específica do seguro-desemprego, voltada ao pescador artesanal impedido de exercer sua atividade em razão das medidas de proteção ambiental. Posteriormente, a Constituição Federal de 1988 consolidou o reconhecimento jurídico dos pescadores artesanais como segurados especiais da Previdência Social (art. 195, §8º e art. 201, §7º, II), garantindo-lhes regime contributivo diferenciado e acesso a benefícios previdenciários e assistenciais compatíveis com sua condição socioeconômica.

Nesse contexto, o seguro-defeso situa-se na confluência entre o Direito Previdenciário e o Direito Ambiental, representando uma forma singular de integração entre políticas públicas de proteção ao trabalhador informal e de conservação do meio ambiente. Assim, ao mesmo tempo em que assegura proteção econômica e dignidade ao pescador artesanal, o benefício contribui para a sustentabilidade dos recursos pesqueiros, constituindo um mecanismo de justiça distributiva e responsabilidade ecológica (Campos; Chaves, 2014).

3. Fundamento Social, Econômico e Ambiental

A necessidade social do seguro-defeso decorre da condição peculiar dos pescadores artesanais, cuja sobrevivência depende diretamente da pesca, mas que se veem obrigados a interromper suas atividades durante o período de reprodução das espécies. Assim como ocorre em outras regiões amazônicas, na Bacia Hidrográfica do Rio Mearim, essa realidade assume contornos críticos, uma vez que grande parte das comunidades ribeirinhas vive sob regime de economia familiar, informalidade laboral e vulnerabilidade alimentar (Campos; Chaves, 2014).

O benefício cumpre função essencial de amortecimento social e ambiental, ao permitir a paralisação temporária da pesca sem comprometer a subsistência dos pescadores e de suas famílias. Do ponto de vista ecológico, o seguro-defeso contribui para a manutenção dos estoques pesqueiros e para a preservação do equilíbrio hidrobiológico da bacia, em consonância com o art. 225 da Constituição Federal, que impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de proteger o meio ambiente e garantir a sustentabilidade dos recursos naturais (Campos; Chaves, 2014).

Na Bacia do Rio Mearim, a pesca artesanal desempenha papel econômico e cultural semelhante ao observado no Baixo Amazonas: é atividade central para a segurança alimentar e a renda das populações locais, influenciando dinâmicas de sociabilidade, de gênero e de pertencimento territorial. Pesquisas regionais indicam que o rendimento médio dos pescadores artesanais nessa região também se situa em torno de um salário-mínimo, o que reforça a importância do benefício como mecanismo de estabilidade mínima durante o defeso. Quando a pesca é suspensa, muitas famílias recorrem a atividades complementares, como agricultura de subsistência, extrativismo vegetal e trabalhos informais urbanos, numa lógica de pluriatividade típica das economias ribeirinhas (Simão, 2023).

4. Impactos Socioeconômicos na Bacia Do Rio Mearim

Pela forte presença e influência geográfica dos corpos d'água, a pesca artesanal na Bacia do Rio Mearim constitui importante vetor de abastecimento alimentar regional, além de movimentar mercados locais e contribuir para a segurança alimentar das populações rurais e ribeirinhas. Embora a escala de produção seja menor do que a observada em bacias como a do Rio Amazonas, o impacto social é proporcionalmente equivalente, dada a dependência econômica direta das comunidades pesqueiras.

Estudos sobre colônias e associações de pescadores da região indicam alta concentração de famílias em situação de pobreza e baixa diversificação produtiva, o que torna o seguro-defeso um instrumento indispensável de proteção social e de prevenção à pauperização durante o período de

defeso. Além de garantir renda mínima, o benefício contribui para reduzir a pressão sobre os ecossistemas aquáticos, prevenindo a pesca predatória e o colapso das espécies durante a reprodução.

Assim como no Baixo Amazonas, o seguro-defeso na Bacia do Rio Mearim atua como elemento integrador entre políticas públicas de seguridade social e políticas ambientais, constituindo um mecanismo de sustentabilidade social e ecológica. Essa interdependência é particularmente evidente em regiões de baixa renda, nas quais a proteção social dos pescadores coincide com a preservação do ciclo natural da fauna aquática (Pinheiro; Pivetta; Nascimento, 2024).

5. Desafios, Discrepâncias e Fraudes

Apesar de seu valor social e ambiental, o seguro-defeso enfrenta desafios semelhantes nas diferentes regiões brasileiras. Na Bacia do Rio Mearim, assim como no Baixo Amazonas, observam-se problemas estruturais de controle e fiscalização, que resultam em distorções cadastrais e indícios de fraudes. Estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) já apontavam discrepâncias entre o número de pescadores artesanais efetivos e o de beneficiários cadastrados, especialmente em áreas de difícil fiscalização, onde a informalidade é predominante (Campos; Chaves, 2014).

No Maranhão, a gestão do Registro Geral da Pesca (RGP) tem enfrentado dificuldades semelhantes às verificadas no restante da Amazônia Legal, com cadastros desatualizados e falta de integração entre os órgãos ambientais e trabalhistas. Esse cenário favorece a inclusão de beneficiários sem vínculo real com a atividade pesqueira, gerando prejuízos aos cofres públicos e injustiças sociais, uma vez que os pescadores genuínos, frequentemente, são os mais prejudicados pelos entraves burocráticos e pela morosidade processual (Pinheiro; Pivetta; Nascimento, 2024).

A dimensão territorial da bacia, associada à escassez de fiscalização ambiental e trabalhista, amplia o risco de declarações indevidas emitidas por colônias ou associações locais. Nesses casos, a autodeclaração sem controle efetivo transforma o benefício em alvo de instrumentalização por grupos oportunistas, distorcendo sua finalidade original.

Outro desafio recorrente diz respeito à sobreposição com programas sociais, como o Bolsa Família. A suspensão temporária do PBF para famílias que recebem o seguro-defeso, embora juridicamente amparada, tem sido utilizada por alguns beneficiários como estratégia de alternância, criando distorções de focalização e de justiça distributiva.

Em síntese, as fraudes e irregularidades associadas ao seguro-defeso na Bacia do Rio Mearim refletem problemas estruturais de gestão e fiscalização semelhantes aos verificados na Amazônia. Tais falhas, decorrentes da fragmentação institucional, da ausência de integração de bases de dados e da falta

de uma política nacional coordenada para o setor pesqueiro artesanal, comprometem a credibilidade do programa e reforçam a necessidade de medidas integradas que preservem o caráter social e ambiental do benefício (Campos; Chaves, 2014).

6. Metodologia

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, voltada à compreensão contextual e analítica do fenômeno do acúmulo processual referente aos pedidos de seguro-defeso na Subseção Judiciária de Bacabal-MA, inserida na Bacia Hidrográfica do Rio Mearim. O enfoque qualitativo justifica-se pela necessidade de interpretar os dados sob a ótica das práticas institucionais, das percepções dos agentes envolvidos e das particularidades socioeconômicas regionais, mais do que pela simples quantificação estatística.

A análise empírica e documental concentra-se em dados já consolidados e disponíveis em bases oficiais, como o E-SIEST (Sistema Eletrônico de Estatísticas da Justiça Federal), o DataJud (Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário), além de informações secundárias provenientes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e de outros bancos públicos pertinentes. Esses dados foram empregados para identificar padrões de distribuição, tramitação e julgamento dos processos de seguro-defeso, bem como para mapear gargalos operacionais e fluxos internos que influenciam o acervo processual.

A coleta de informações foi complementada por observação sistemática da rotina judiciária e dos fluxos processuais internos da unidade, com atenção especial à interação entre os setores de secretaria, gabinete e atendimento ao público. Essa observação permitiu compreender, de forma direta, as práticas de trabalho, os pontos de estrangulamento e as soluções já implementadas pela gestão local.

Além disso, foi realizado um levantamento das percepções de servidores, estagiários e colaboradores da Subseção, buscando identificar entendimentos práticos, dificuldades cotidianas e sugestões internas relacionadas à tramitação dos processos de seguro-defeso. Essa etapa se fundamenta no pressuposto de que o conhecimento tácito e experiencial dos agentes públicos constitui uma fonte valiosa para a formulação de medidas gerenciais concretas e viáveis.

Em síntese, a metodologia adotada combina: observação sistemática da rotina judiciária e dos fluxos processuais; análise de dados estatísticos disponíveis, com ênfase nas plataformas E-SIEST, DataJud e IBGE; e levantamento qualitativo das percepções de servidores e estagiários acerca da gestão e tramitação dos processos.

A triangulação desses métodos visa garantir maior robustez analítica e coerência interpretativa, permitindo que as propostas apresentadas ao final da pesquisa estejam fundamentadas tanto em evidências empíricas quanto na realidade institucional e social da Subseção Judiciária de Bacabal-MA.

7. Resultados e Reflexões

Em 30 de junho de 2025 (última atualização do sistema DataJud do CNJ), o seguro-defeso ao pescador artesanal era o quarto assunto em quantidade de processos pendentes de julgamento na Subseção Judiciária de Bacabal. Havia na ocasião 3.180 processos pendentes. Em um universo de aproximadamente 24.000 processos de acervo, o quantitativo equivale a cerca de 13% do acervo total, ou seja, trata-se de uma massa processual nada desprezível.

É importante destacar que o número de processos pendentes, após um período de significativa baixa em 2022 e 2023, passou por um relevante aumento em 2024 e 2025, atingindo patamar superior aos anos anteriores. O estoque de processos pendentes acompanhou a dinâmica das distribuições na unidade quanto a este assunto. A distribuição também apresenta números relevantes e com forte alta em 2020 e 2024, o que indica alguma sazonalidade, ou seja, alguns anos apresentam números mais estáveis, enquanto outros indicam explosões no número de novos processos sobre esse assunto.

Em 28 de maio de 2025, quando a unidade passou a contar com a juíza titular e o juiz substituto, o seguro-defeso ao pescador artesanal era, segundo dados do Painel de Controle do E-SIEST colhidos à época, o assunto com o maior número de processos conclusos para sentença, superando até mesmo os processos de assuntos mais clássicos na Justiça Federal, como os benefícios por incapacidade e o salário-maternidade. Os números chamaram atenção, levando os magistrados a buscarem entender as razões fáticas desse cenário.

7.1 Triagem do acervo, IRDR 81 e seguro-defeso 2015/2016

O primeiro passo do trabalho empírico realizado na Subseção Judiciária de Bacabal-MA consistiu na triagem do acervo processual relativo ao seguro-defeso, com foco específico nos processos vinculados ao biênio 2015/2016. Essa etapa inicial foi essencial para mapear o volume, a natureza das demandas e o estágio processual das ações relacionadas à controvérsia jurídica posteriormente consolidada no Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) nº 81, julgado pela Primeira Seção do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1).

Durante o levantamento, foram identificados 1.187 processos ativos envolvendo pedidos de pagamento retroativo do seguro-defeso referente ao biênio 2015/2016, todos vinculados a pescadores artesanais abrangidos pela Portaria IBAMA nº 85/2003, que define o período de defeso de 1º de dezembro a 30 de março. À época, a discussão jurídica central dizia respeito ao termo inicial do prazo prescricional para o ajuizamento das ações, se este deveria ser contado da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF),

proferida no julgamento conjunto da ADI 5.447 e da ADPF 389, ou da data em que o benefício deveria ter sido pago.

A controvérsia surgiu em razão da sustação, pelo Decreto Legislativo nº 293/2015, da Portaria Interministerial nº 192/2015, que havia suspenso as regras do defeso, ocasionando um vácuo normativo e grande insegurança jurídica. Com a posterior declaração de constitucionalidade das medidas pelo STF, multiplicaram-se ações individuais e coletivas na Justiça Federal, especialmente nas regiões Norte e Nordeste, pleiteando o pagamento retroativo do benefício, sob o argumento de que o atraso se dera por ato indevido da Administração Pública.

Diante da multiplicidade de demandas e das decisões divergentes nos juízos de primeiro grau, o TRF1 admitiu o IRDR nº 81, delimitando a questão jurídica à fixação do termo inicial do prazo prescricional nas ações que versam sobre o seguro-defeso 2015/2016. Em observância ao disposto no art. 982, I, do Código de Processo Civil, determinou-se a suspensão de todos os processos individuais e coletivos que tratassem da matéria, até o julgamento definitivo do incidente.

Considerando a orientação do TRF1, a Subseção de Bacabal optou, como medida de eficiência processual, por suspender o conjunto de processos afetados antes mesmo da análise das questões preliminares, redirecionando esforços para as ações que pudessem ser solucionadas de imediato no mérito. Essa escolha mostrou-se estratégica, pois evitou decisões conflitantes e liberou recursos humanos e materiais para o enfrentamento de outras classes processuais mais dinâmicas.

Com o julgamento do IRDR nº 81, ocorrido em 17 de junho de 2025, a Primeira Seção do TRF1 fixou as seguintes teses jurídicas:

1) A pendência da ADI 5447 e da ADPF 389 não suspendeu ou interrompeu a fluência do prazo prescricional das ações individuais em que se objetiva o pagamento do seguro defeso aos pescadores do baixo-amazonas e de toda região norte/nordeste, referente ao biênio 2015/2016.

2) A ação de conhecimento individual em que se requer o pagamento de seguro defeso aos pescadores do baixo-amazonas e de toda região norte/nordeste referente ao biênio 2015/2016 e cujo pedido coincide com o formulado em ação civil pública anteriormente ajuizada somente terá o seu prazo prescricional quinquenal para recebimento das parcelas vencidas interrompido por ação civil pública se o autor tiver requerido a suspensão da ação, nos termos do art. 104 do CDC.

Com base nessa decisão, e tendo o acervo já triado e classificado, foi possível criar e inserir modelo de decisão no sistema PJe, permitindo a aplicação padronizada e célere da tese fixada a todos os processos correspondentes. A adoção dessa estratégia resultou em aumento expressivo no número de julgamentos conclusos no mês subsequente ao julgamento do IRDR, demonstrando a efetividade do mecanismo de uniformização jurisprudencial previsto no CPC/2015 como ferramenta de gestão e redução de acervo de demandas repetitivas.

Todavia, observou-se que, apesar da aplicação massiva da tese, a distribuição de novos processos sobre o mesmo tema não cessou de imediato. No mês de outubro, o seguro-defeso voltou a figurar como a classe processual com maior número de feitos conclusos, indicando que a decisão do IRDR, embora eficaz no tratamento do estoque acumulado, não foi suficiente para inibir a judicialização contínua da controvérsia no curto prazo.

Essa constatação reforça a necessidade de ações complementares, como o aperfeiçoamento dos fluxos internos de triagem, o uso de inteligência artificial para identificação automática de processos repetitivos e a interlocução interinstitucional com o INSS e o Ministério do Trabalho, de modo a promover a prevenção de novas demandas. Assim, a experiência da Subseção de Bacabal demonstra, de forma concreta, o potencial dos instrumentos de precedentes vinculantes (artigos 976 a 987 do CPC/2015) não apenas para racionalizar o julgamento de ações repetitivas, mas também para melhorar a governança judicial em matéria previdenciária de alta litigiosidade.

7.2 Tema 319 da TNU, comprovação da contribuição e uniformização jurisprudencial

Outro ponto relevante identificado na análise do acervo de processos da Subseção Judiciária de Bacabal-MA foi o grande número de ações suspensas no arquivo provisório em razão do Tema 319 da Turma Nacional de Uniformização (TNU). O referido tema tratou da seguinte controvérsia jurídica:

Para fins de seguro-desemprego do pescador profissional artesanal que comercializou sua produção com pessoas físicas, no biênio 2016/2017, o recolhimento da contribuição previdenciária pode ser comprovado mediante apresentação de uma única Guia da Previdência Social (GPS) vinculada à sua matrícula CEI, no valor mínimo (R\$ 10,50), e com competências retroativas agregadas, ressalvada a competência dos órgãos de fiscalização tributária.

A partir dessa definição, foram reativados diversos processos que permaneciam suspensos desde o reconhecimento do tema, com o objetivo de dar prosseguimento ao julgamento de mérito. Contudo, a retomada desses feitos revelou divergência interpretativa entre os magistrados da unidade quanto à tempestividade e validade dos recolhimentos previdenciários apresentados pelos pescadores artesanais.

A magistrada titular passou a adotar interpretação mais ampliativa, com base em *obiter dictum* constante do voto do relator do Tema 319, admitindo o recolhimento das contribuições previdenciárias mesmo quando extemporâneo, sob o argumento de que o Judiciário não pode impor exigências superiores às praticadas pela própria autarquia previdenciária (INSS). Assim, privilegiou-se uma leitura teleológica e protetiva, compatível com o caráter social do benefício e com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Por outro lado, o magistrado substituto manteve entendimento mais restritivo, sustentando que o recolhimento intempestivo descaracteriza o requisito contributivo do benefício, dada a natureza previdenciária do seguro-defeso, prevista no art. 201 da Constituição Federal. Segundo essa posição, a contributividade é elemento essencial à legitimidade do benefício, e a flexibilização do requisito comprometeria a equidade atuarial do sistema de seguridade social.

Verificou-se, assim, que a maioria dos processos anteriormente suspensos pelo Tema 319, bem como outros referentes a biênios distintos, acabam convergindo para a mesma discussão de mérito: a tempestividade do recolhimento da contribuição previdenciária. Esse ponto se tornou núcleo de controvérsia e fator de prolongamento da litigiosidade, tanto em primeiro grau quanto nas instâncias recursais.

Atualmente, está em curso um esforço de alinhamento interno entre a titular e o substituto da unidade, buscando uniformizar o entendimento e garantir isonomia decisória entre os processos análogos. Todavia, reconhece-se que a eficácia dessa medida é limitada, uma vez que decisões divergentes da Turma Recursal podem reverter entendimentos locais e restabelecer o ciclo de insegurança jurídica.

Sob essa perspectiva, a solução mais adequada e estrutural seria a uniformização em âmbito nacional ou regional, mediante Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei Federal (PEDILEF) junto à TNU ou, alternativamente, por meio da instauração de novo IRDR no TRF da 1ª Região. Tais instrumentos poderiam consolidar de forma definitiva o entendimento sobre a comprovação das contribuições previdenciárias no contexto do seguro-defeso, conferindo segurança jurídica, previsibilidade e coerência sistêmica ao tratamento judicial da matéria.

Em síntese, o Tema 319 da TNU revelou-se um marco interpretativo relevante, mas também um ponto de inflexão quanto à efetividade da uniformização jurisprudencial no campo previdenciário. A experiência da Subseção de Bacabal evidencia que, embora os mecanismos de precedentes tenham potencial racionalizador, sua plena eficácia depende da convergência de entendimentos entre os níveis local, regional e nacional do Poder Judiciário, especialmente em matérias de alta repercussão social e frequente judicialização, como o seguro-defeso.

7.3 Capacitação da equipe

O levantamento qualitativo realizado junto aos servidores e estagiários da Subseção Judiciária de Bacabal-MA revelou um baixo nível de familiaridade teórica e prática com o tema do seguro-defeso, especialmente no tocante à sua natureza previdenciária e à complexidade jurídico-processual associada às ações dessa classe. Embora a maioria dos estagiários se encontrasse em fase de conclusão do curso

de Direito, poucos haviam cursado a disciplina de Direito Previdenciário de forma aprofundada, e nenhum relatou ter estudado especificamente o seguro-defeso ou a jurisprudência correlata.

Entre os servidores efetivos, identificou-se maior interesse e receptividade por parte daqueles lotados na Secretaria Judiciária, sobretudo entre os que vieram de outras regiões do país, onde o tema não possui a mesma expressividade socioeconômica observada na Bacia Hidrográfica do Rio Mearim. Essa heterogeneidade de conhecimento demonstrou a necessidade de uma capacitação estruturada e segmentada, adaptada às funções e responsabilidades de cada grupo de trabalho.

Diante desse diagnóstico, a unidade definiu a capacitação da equipe em duas etapas complementares.

A primeira etapa, de formação conceitual e procedimental, foi destinada aos estagiários e servidores da Secretaria Judiciária. Essa etapa priorizou uma abordagem introdutória e conceitual, voltada à identificação das questões preliminares e prejudiciais mais recorrentes nas ações de seguro-defeso, bem como ao reconhecimento dos requisitos legais do benefício e à compreensão da tese fixada no IRDR nº 81. O propósito central foi qualificar o trabalho de elaboração das minutas menos complexas, conferindo maior autonomia e segurança técnica na triagem inicial dos processos. Além disso, buscou-se evitar a alienação do trabalho, fenômeno que ocorre quando o trabalho é reduzido a mera execução mecânica. A compreensão dos fundamentos jurídicos e sociais das decisões mostrou-se determinante para elevar a motivação, a responsabilidade e a qualidade do desempenho individual e coletivo.

A segunda etapa, de atualização jurisprudencial e análise crítica, ainda não implementada, será direcionada aos gabinetes, com ênfase na atualização jurisprudencial e na reflexão crítica sobre o perfil constitucional do benefício e os aspectos sociais e ambientais que perpassam sua análise. Essa etapa busca harmonizar a aplicação da tese vinculante do IRDR nº 81 com as peculiaridades dos casos concretos, especialmente em relação a questões probatórias, prescrição quinquenal e distinções fáticas que exigem apreciação individualizada.

O enfoque dado ao gabinete visa, ainda, promover a reciclagem técnica e o diálogo entre teoria e prática judicial, reforçando a necessidade de decisões coerentes, fundamentadas e sensíveis ao contexto regional. Essa etapa representa não apenas um investimento em qualificação, mas também uma estratégia de gestão do conhecimento institucional, alinhada aos objetivos de eficiência administrativa e qualidade jurisdicional preconizados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Em síntese, a capacitação da equipe revelou-se fator estratégico para o enfrentamento racional do acervo processual de seguro-defeso na Subseção Judiciária de Bacabal-MA, contribuindo para a padronização de procedimentos, o fortalecimento técnico do corpo funcional e a valorização do trabalho

coletivo como elementos centrais de uma Justiça Federal mais efetiva, humanizada e integrada à realidade local.

7.4 Divisão de trabalho entre secretaria e gabinete

Durante o desenvolvimento do trabalho empírico, observou-se que diversos processos de seguro-defeso chegavam aos gabinetes sem a triagem adequada, o que comprometia a celeridade e a precisão na análise das demandas. A identificação do biênio vindicado mostrou-se etapa essencial para o correto enquadramento do processo, especialmente nos casos referentes ao seguro-defeso do biênio 2015/2016, em razão das teses fixadas pelo IRDR nº 81 do TRF1.

Além da marcação temporal, verificou-se que elementos documentais indispensáveis como o Registro Geral da Pesca (RGP), os comprovantes de contribuição previdenciária e o requerimento administrativo prévio muitas vezes estavam ausentes e não sinalizados. A triagem inicial estruturada e o controle por etiquetamento desses documentos revelaram-se fundamentais para o bom andamento da fase postulatória, permitindo à Secretaria intimar para a emenda da petição inicial ou, quando cabível, minutar a extinção sem resolução do mérito ou a improcedência liminar, conforme o caso.

Para otimizar esse fluxo, foi implementada uma divisão funcional entre a Secretaria e o Gabinete, pautada em critérios de complexidade das demandas. Assim, as minutas mais simples e padronizáveis, como despachos de regularização, extinções formais e intimações automáticas, passaram a ser elaboradas diretamente pela Secretaria, enquanto o Gabinete concentrou-se nas análises de mérito e decisões que exigem juízos jurídicos mais complexos. Essa redefinição de atribuições buscou racionalizar o uso dos recursos humanos e reduzir o tempo médio de tramitação processual.

Contudo, verificou-se que a estrutura atual dos gabinetes da unidade, composta por apenas duas estagiárias, uma vinculada à magistrada titular e outra ao substituto, é insuficiente para atender à demanda crescente da classe de seguro-defeso. Apesar disso, as restrições administrativas e orçamentárias inviabilizam, no momento, o deslocamento permanente de estagiários da Secretaria para o Gabinete, sob pena de desfalque nas atividades de tramitação básica.

Diante dessa limitação, foi instituído um sistema de intercalação de atividades entre os estagiários das duas áreas. O modelo permite que estagiários da Secretaria atuem periodicamente em atividades do Gabinete, sem prejuízo às rotinas administrativas da unidade. Essa iniciativa teve aceitação integral, com 100% dos estagiários da Secretaria demonstrando interesse em participar das atividades de gabinete, tanto por motivação de aprendizado prático quanto por atendimento pleno à Lei nº 11.788/2008 (Lei do Estágio), que prevê a compatibilidade entre as tarefas desempenhadas e a formação educacional.

A intercalação de atividades mostrou-se uma solução eficiente e de baixo custo, capaz de reforçar o trabalho do Gabinete sem comprometer o desempenho da Secretaria, além de fomentar aprendizado integrado e maior senso de pertencimento institucional entre os estagiários. Tal medida contribuiu não apenas para melhorar a produtividade e a qualidade das decisões, mas também para fortalecer o espírito colaborativo e o engajamento da equipe, elementos fundamentais para a gestão sustentável do acervo de processos de seguro-defeso na Subseção Judiciária de Bacabal-MA.

7.5 Fim da execução invertida e rigor na fase executiva

Com base em consultas realizadas a magistrados mais experientes da Seção Judiciária do Maranhão (SJMA) e em reuniões com representantes da Procuradoria Federal, concluiu-se que o modelo até então adotado de execução invertida nas ações de seguro-defeso mostrava-se ineficiente diante da baixa disponibilidade de pessoal técnico na Procuradoria Federal e no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) para a elaboração tempestiva dos cálculos de liquidação.

Na prática, observou-se que o INSS raramente apresentava os cálculos dentro do prazo fixado na sentença, o que resultava em dilação indevida da fase de liquidação e acúmulo de processos pendentes de execução, frustrando o propósito de celeridade processual que motivou a adoção do modelo invertido.

Diante desse diagnóstico, a Subseção Judiciária de Bacabal deliberou pela modificação dos dispositivos sentenciais e procedimentais, passando a adotar o modelo tradicional de execução, no qual o autor apresenta os cálculos iniciais. Paralelamente, instituiu-se maior rigor no controle da tempestividade das impugnações apresentadas pelo INSS, em observância ao princípio da preclusão temporal. Assim, impugnações apresentadas fora do prazo legal passaram a ser rejeitadas de plano, conforme o disposto no art. 525, §1º, do Código de Processo Civil (CPC). Ressaltou-se ainda que a exceção de pré-executividade somente é admitida em hipóteses restritas, quando demonstrada matéria de ordem pública com prova pré-constituída ou ausência de título executivo, de modo a evitar seu uso como sucedâneo de impugnação mesmo após a preclusão temporal.

Essas alterações trouxeram avanços pontuais, especialmente na redução do tempo médio da fase de liquidação, mas ainda se revelaram insuficientes para solucionar de forma estrutural o problema da morosidade. O cenário ideal, segundo análise comparada com boas práticas adotadas em outras classes processuais, seria a adoção sistemática de sentenças líquidas, especialmente porque o seguro-defeso possui valor fixo de um salário-mínimo por mês, o que torna plenamente viável a quantificação imediata do benefício na própria decisão de mérito.

Nesse sentido, a Seção Judiciária do Maranhão já disponibiliza um conjunto de tabelas atualizadas mensalmente, conforme o Manual de Cálculos da Justiça Federal, que abrange benefícios de natureza previdenciária, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o salário-maternidade e demais prestações periódicas com 13º salário. Em busca de maior precisão técnica, a Subseção de Bacabal solicitou formalmente ao Setor de Cálculos da SJMA a criação de uma tabela específica para o seguro-defeso, considerando suas peculiaridades de duração (geralmente quatro meses) e estrutura de pagamento.

Enquanto a tabela específica não é disponibilizada, uma servidora sugeriu, em levantamento interno, o uso provisório da tabela de salário-maternidade, fixando a Data de Início do Benefício (DIB) em 1º de dezembro, por analogia à coincidência temporal do período de defeso (dezembro a março). Essa proposta encontra-se em fase de estudo e validação, mas apresenta potencial significativo para eliminar a etapa de liquidação, permitindo que as decisões sejam diretamente exequíveis e reduzindo de forma expressiva o tempo total de tramitação processual.

A substituição da execução invertida por sentenças líquidas e modelos de cálculo padronizados representa, portanto, um passo decisivo na busca por eficiência e racionalidade procedimental. Tal medida reforça o compromisso da unidade com a celeridade, segurança jurídica e efetividade da tutela jurisdicional, princípios consagrados nos arts. 4º e 6º do CPC/2015 e fundamentais para a melhoria da gestão do acervo de processos de seguro-defeso na Subseção Judiciária de Bacabal-MA.

7.6 Aumento de produtividade e redução do tempo de análise com IA

Com o objetivo de otimizar o tempo de análise processual e a redação de minutas, a Subseção Judiciária de Bacabal-MA implementou, de forma experimental, uma solução de Inteligência Artificial (IA) voltada à automação parcial das etapas de leitura, extração de informações e elaboração de decisões judiciais em processos de seguro-defeso.

A ferramenta foi desenvolvida a partir de um prompt estruturado e customizável, aplicável por magistrados, servidores e estagiários, capaz de identificar automaticamente os documentos relevantes do processo, extrair dados essenciais e gerar um panorama sintético do caso, acompanhado de sugestões de encaminhamento para a decisão. O usuário humano permanece responsável pela escolha da solução jurídica, cabendo à IA apenas a pré-análise e organização das informações processuais, conforme determina a Resolução 615/2025 do CNJ.

7.6.1 Resultados iniciais e ganhos de eficiência.

Foram realizadas avaliações cronometradas com amostras de 20 processos homogêneos, comparando o tempo médio de tramitação entre os métodos tradicional e assistido por IA. Os resultados

demonstraram que, com o uso do prompt estruturado, o tempo necessário para analisar, minutar e assinar um processo variou entre 10 e 15 minutos, enquanto, sem a ferramenta, o mesmo conjunto de tarefas exigia entre 20 e 25 minutos.

Essa redução média de 40% no tempo de análise representa um ganho expressivo de produtividade, especialmente em classes repetitivas e de alta demanda como o seguro-defeso. Além da economia temporal, observou-se que as minutas elaboradas com auxílio da IA apresentam maior padronização redacional e terminológica, uma vez que seguem a estrutura e o vocabulário definidos previamente por cada magistrado no prompt base. Essa uniformidade, por sua vez, facilita a conferência e validação das minutas redigidas por servidores e estagiários, reduzindo erros e retrabalho.

7.6.2 Parâmetros para a escolha do modelo de IA.

Para a implementação da solução, foram comparados dois modelos de inteligência artificial generativa disponíveis no mercado, ChatGPT 4 e Google AI Studio (Gemini 2.5), levando em consideração critérios de custo, capacidade técnica, interface e compatibilidade com documentos judiciais.

Com base nessa análise, a unidade optou pela utilização do Google AI Studio (Gemini) como plataforma principal para o projeto. A escolha se deveu, sobretudo, à gratuidade da ferramenta, à capacidade superior de leitura de arquivos extensos e à eficiência na extração de dados de PDFs não OCRizados, características particularmente relevantes no contexto dos processos judiciais digitalizados da Justiça Federal.

Além disso, o AI Studio demonstrou desempenho satisfatório na extração estruturada de informações de múltiplas peças processuais e apresentou baixo custo de manutenção operacional, garantindo uma solução tecnológica perene e acessível para a unidade. Embora o ChatGPT 4 tenha se mostrado mais refinado na redação e revisão textual, o AI Studio atendeu de forma mais ampla às demandas de automação e triagem documental, consolidando-se como a ferramenta preferencial da Subseção Judiciária de Bacabal-MA para esse fim.

7.6.3 Perspectivas e durabilidade da solução.

A adoção da IA como ferramenta auxiliar de gestão e produção judicial mostrou-se estratégica e sustentável, especialmente diante da imprevisibilidade do volume de novas distribuições e da limitação de recursos humanos. A solução proposta é durável, de baixo custo e adaptável ao contexto da Justiça Federal, permitindo que cada magistrado configure seus próprios prompts e padrões decisórios, sem comprometer a autonomia judicial.

Em síntese, o uso de Inteligência Artificial na análise de processos de seguro-defeso representa um marco de modernização administrativa e tecnológica na Subseção Judiciária de Bacabal-MA, com resultados concretos em termos de redução do tempo de tramitação, padronização decisória e fortalecimento da eficiência institucional, o que já pode ser observado no Painel de Controle da unidade no E-SIEST e no acompanhamento das Metas, como, por exemplo, a taxa de congestionamento que caiu de 86,52% no início de julho para 71,68% na metade de setembro.

8. Considerações Finais

O exame do acervo de processos de seguro-defeso na Subseção Judiciária de Bacabal-MA, à luz do contexto social da Bacia do Rio Mearim, confirmou um quadro complexo em que alta litigiosidade, vulnerabilidade socioeconômica e entraves de gestão processual se entrelaçam. A pesquisa empírica realizada, combinando triagem qualificada, leitura das bases E-SIEST, DataJud e IBGE, observação de rotinas e escuta dos servidores e estagiários, mostrou que não há solução única para o problema; há, sim, um conjunto de medidas integradas capazes de produzir resultados concretos sem abrir mão da justiça material de cada caso.

As ações implementadas ao longo do recorte temporal (28 de maio de 2025 a 10 de setembro de 2025) sinalizam um caminho institucional consistente. A triagem temática e a pronta suspensão e aplicação do IRDR nº 81 sobre o biênio 2015/2016 permitiram organizar o estoque, padronizar decisões e acelerar o julgamento de repetitivos, demonstrando a potência dos mecanismos de precedentes do CPC/2015 na gestão de acervos. O enfrentamento do Tema 319 da TNU evidenciou o núcleo real da controvérsia (tempestividade do recolhimento) e reforçou a necessidade de uniformização vertical (PEDILEF ou novo IRDR) para estabilizar expectativas e reduzir recorrência de demandas.

A capacitação segmentada (Secretaria e Gabinete) e a reorganização de fluxos (intercalação de estagiários, minutas simples na Secretaria, foco do Gabinete no mérito) atacaram gargalos práticos, padronizando rotinas sem perder a sensibilidade ao contexto local. A substituição da execução invertida pelo cumprimento tradicional com sentenças líquidas como meta, aliada à solicitação de tabelas específicas ao setor de cálculos, aponta para redução estrutural da liquidação e maior exequibilidade imediata.

A adoção de IA (Google AI Studio), com prompt estruturado e governança humana, entregou ganhos de produtividade (redução média de aproximadamente 40% no tempo de análise e minutação) e padronização redacional, com reflexo mensurável em indicadores gerenciais (por exemplo, queda da taxa de congestionamento de 86,52% no início de julho para 71,68% em meados de setembro).

Esses resultados não esgotam o problema, mas demonstram valor: quando gestão de precedentes, engenharia de processos e tecnologia dialogam com o território (realidade social e ambiental do Mearim), há efeitos verificáveis em produtividade e segurança jurídica. Ao mesmo tempo, permanecem frentes abertas que exigem continuidade: sentenças líquidas como padrão; tabela específica para seguro-defeso no âmbito da SJMA; alinhamento jurisprudencial mais amplo (TNU e TRF1) para a questão contributiva; interoperabilidade de cadastros (RGP e bases previdenciárias) para mitigar fraudes sem punir quem tem direito; ciclos regulares de capacitação e auditoria de qualidade sobre as minutas assistidas por IA; e monitoramento permanente por painéis (E-SIEST e DataJud) com metas claras e revisões trimestrais.

Sob a ótica gerencial, social e ética, o estudo reafirma que produtividade e proteção de vulneráveis não são objetivos antagônicos. A boa administração judiciária exige decisão informada por evidências: dados, indicadores, experimentos controlados (pilotos), avaliação de impacto e transparência. Foi exatamente essa a contribuição metodológica deste trabalho: usar pesquisa empírica para orientar escolhas, quando suspender, quando julgar, como padronizar, onde aplicar IA, como redesenhar fluxos, e, a partir disso, aprender institucionalmente.

Conclui-se, portanto, que há muito a avançar, mas o percurso já trilhado valida a direção: organizar o estoque por temas e precedentes; qualificar pessoas e processos; liquidar de forma direta e padronizada; usar IA com critério, supervisão e métricas; e alimentar o ciclo de decisão com dados públicos confiáveis. Essa combinação, normas, processos, tecnologia e território, é a base de uma governança judicial racional e cientificamente embasada, capaz de entregar resultados sem perder de vista a finalidade pública do seguro-defeso: proteger o pescador artesanal e o ecossistema, com probidade e efetividade.

Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Decreto nº 8.424, de 31 de março de 2015. Regulamenta a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, que dispõe sobre o benefício de seguro-desemprego durante o período de defeso de atividade pesqueira. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1º abr. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8424.htm. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Portaria nº 85, de 26 de dezembro de 2003. Dispõe sobre normas gerais para o período de defeso e estabelece procedimentos para a proteção da fauna aquática. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 30 dez. 2003. Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/>. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.287, de 20 de dezembro de 1991. Dispõe sobre a concessão do benefício de seguro-desemprego ao pescador artesanal durante o período de defeso de atividade pesqueira e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 dez. 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1991/l8287.htm. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003. Dispõe sobre o benefício de seguro-desemprego durante o período de defeso de atividade pesqueira. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 nov. 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.779.htm. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008. Dispõe sobre o estágio de estudantes. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 set. 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11788.htm. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas nº 81. Relatora: Desembargadora Federal Candice Lavocat Galvão Jobim. Julgado em: 17 jun. 2025. Diário da Justiça Eletrônico do TRF da 1ª Região, Brasília, DF, 18 jun. 2025. Disponível em: <https://trf1.jus.br/>. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais (TNU). Tema 319. Brasília, DF, julgado em 27 maio 2022. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br>. Acesso em: 29 set. 2025.

CAMPOS, André Gambier; CHAVES, José Valente. Seguro-defeso: diagnóstico dos problemas enfrentados pelo programa. Texto para Discussão nº 1956. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2014.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). DataJud. Brasília: CNJ, [s.d.]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistemas/datajud/>. Acesso em: 23 ago. 2025.

PINHEIRO, Ana Maria Bezerra; PIVETTA, Diana Sales; NASCIMENTO, Izaura Rodrigues. A pesca artesanal no Amazonas: pescando conquistas e desafios, da garantia à efetivação de seus direitos. Revista de Direitos Sociais, Seguridade e Previdência Social, v. 10, n. 1, p. 58-75, 2024.

SECRETARIA NACIONAL DE RENDA DE CIDADANIA (SENARC). FAQ Seguro Defeso. Brasília: Ministério da Cidadania, 2020.

SIMÃO, Andresson Luan Franco. Período do defeso: estratégias e vivências adotadas por pescadores(as) do município de Benjamin Constant-AM. 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Antropologia) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2023.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. E-SIEST [Sistema de Informações Gerenciais da Justiça Federal da 1ª Região]. Brasília: TRF-1, [s.d.]. Disponível em: <https://esiest.trf1.jus.br/BOE/BILaunchpad>. Acesso em: 23 ago. 2025.

A Atuação Judicial em Litígios Estruturais: entre a Inércia Processual e A Proatividade Institucional

Reflexões a partir de um caso de reintegração de posse na Justiça Federal do Acre

Filipe de Oliveira Lins¹

Resumo: O presente estudo examina a atuação judicial em litígios estruturais, com enfoque na transição do modelo processual reativo para uma jurisdição dialógica e coordenadora. A partir da análise empírica da Ação de Reintegração de Posse nº 1004129-10.2025.4.01.3001, ajuizada pela Empresa Brasil de Comunicação perante a Justiça Federal do Acre, investiga-se a eficácia de estratégias de escuta ativa, inspeção judicial presencial e articulação interinstitucional na resolução de conflitos fundiários coletivos. A metodologia combina análise documental, observação participante e interpretação reflexiva, fundamentando-se nos marcos normativos do Código de Processo Civil (arts. 3º, §2º; 6º; 554, §1º; 565, §4º), da ADPF 828/DF e da Resolução nº 10/2018 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos. Os resultados parciais indicam que a presença física do magistrado no território do conflito, associada à coordenação entre órgãos públicos, favorece a pacificação social e a construção de soluções estruturantes, sem configurar substituição das competências dos demais poderes.

Palavras-chave: Litígios estruturais. Jurisdição dialógica. Reintegração de posse coletiva. Cooperação interinstitucional. Direito à moradia.

1. Introdução

O exercício da jurisdição contemporânea tem sido desafiado por litígios que extrapolam o paradigma tradicional de bilateralidade processual. Conforme observou Chayes (1976), em seu estudo seminal sobre a litigância de direito público, essa nova categoria de conflitos envolve estruturas partidárias amorfas e dispersas, alegações que implicam amplamente as operações de grandes instituições públicas, e remédios que exigem reestruturação e monitoramento de longo prazo. Conflitos de natureza estrutural, envolvendo políticas públicas, coletividades indeterminadas, múltiplos entes federativos e direitos fundamentais interdependentes, demandam redesenho das formas clássicas de atuação judicial.

Os litígios estruturais, na definição de Vitorelli (2021, p. 61), decorrem de um estado de desconformidade estruturada, ou seja, de uma situação de ilicitude contínua e permanente, que se origina do modo como uma estrutura burocrática, pública ou privada, opera. Nesses contextos, o magistrado é

¹ Juiz Federal Titular da Vara Federal da Subseção Judiciária de Cruzeiro do Sul/AC. Email: filipe.olins@trf1.jus.br.

chamado a decidir não apenas sobre direitos subjetivos, mas sobre arranjos institucionais, deficiências estruturais e dinâmicas sociais complexas.

O problema central que orienta este trabalho reside na definição do papel do magistrado diante de litígios estruturais. A questão envolve determinar se o juiz deve permanecer vinculado à provocação das partes e aos limites formais dos autos, atuando de forma inerte e reativa, ou se pode adotar postura ativa, dialógica e articuladora, voltada a soluções duradouras e socialmente legitimadas para os problemas subjacentes ao processo.

A hipótese que orienta a investigação sustenta que, em litígios estruturais, a jurisdição não pode reduzir-se à função de resolver sintomas isolados. Conforme Arenhart (2013, p. 392), nesses processos o juiz assume posição de coordenador de esforços que, a partir de uma situação de conflito, busca implementar a satisfação de um direito que, por sua natureza e amplitude, não pode ser adequadamente tutelado pelo modelo processual clássico. O processo judicial constitui apenas uma das manifestações de conflitos mais amplos, frequentemente relacionados à ausência ou à ineficiência de políticas públicas.

O eixo empírico do estudo é a Ação de Reintegração de Posse nº 1004129-10.2025.4.01.3001, ajuizada pela Empresa Brasil de Comunicação (EBC) perante a Vara Federal Cível e Criminal da Subseção Judiciária de Cruzeiro do Sul/AC. O conflito, inicialmente possessório, revelou-se litígio estrutural no qual se entrelaçam questões de política habitacional, destinação de bens públicos, proteção ambiental e vulnerabilidade social.

A área em disputa, com aproximadamente 104 mil metros quadrados, havia sido doada à antiga Radiobrás em 1978 e incorporada ao patrimônio da EBC em 2012. Contudo, permanecia abandonada havia cerca de duas décadas, sem utilização social. O Município de Cruzeiro do Sul, reconhecendo a relevância urbana do terreno e sua localização estratégica, manifestou interesse em adquiri-lo para construção de moradias populares. Conforme relatos municipais, essa política pública encontrava-se há mais de dez anos paralisada na região por falta de áreas elegíveis.

Em agosto de 2022, a Prefeitura editou o Decreto Municipal nº 090/2022, declarando interesse social sobre parte da área (72.758,76 m²), e desde então iniciou tratativas para sua aquisição. A EBC apresentou laudo técnico avaliando o imóvel entre R\$ 1.050.000,00 e R\$ 3.200.000,00, enquanto a Secretaria de Patrimônio da União (SPU) estimou o valor em R\$ 7.000.000,00, e o Município em R\$ 1.800.000,00. Essa discrepância travou a negociação e manteve a área ociosa.

Em 1º de junho de 2025, o terreno foi ocupado por grupo vinculado ao Movimento de Luta por Moradia, liderado pelo presidente da Associação de Moradores do Bairro Remanso. A ocupação, inicialmente restrita, cresceu em poucos dias, com abertura de ruas improvisadas e marcação de lotes. Parte da área ocupada

(17.503,50 m²) situava-se em Área de Preservação Permanente (APP), o que agravava a complexidade do conflito.

Diante da multiplicidade de fatores envolvidos – domínio público, interesse social, moradia, meio ambiente e vulnerabilidade –, a concessão de liminar de reintegração poderia produzir efeitos contraproducentes, gerando deslocamentos humanos sem alternativa habitacional e reiteração do problema em outro local. Adotou-se, desde o início, postura processual e institucional orientada à compreensão do contexto subjacente e à busca de soluções interinstitucionais.

O presente estudo busca demonstrar, empiricamente, como essa postura foi adotada no caso concreto e quais resultados parciais se verificam. Reconhece-se que o processo ainda se encontra em trâmite e que não é possível apresentar conclusão definitiva, mas sim resultados observáveis e expectativas de desfecho.

2. Fundamentação teórica e contexto normativo

O tema da atuação judicial em litígios estruturais encontra fundamento em transformações do papel do Poder Judiciário contemporâneo. A origem doutrinária dos processos estruturais remonta ao direito norte-americano, especialmente ao caso *Brown v. Board of Education* (1954), no qual a Suprema Corte dos Estados Unidos determinou a dessegregação racial nas escolas públicas (JOBIM, 2013). Owen Fiss (1979, p. 2) descreveu a reforma estrutural como um tipo de adjudicação em que o juiz busca dar significado aos valores constitucionais na operacionalização de organizações burocráticas estatais.

A Constituição Federal de 1988 redefiniu o perfil da jurisdição brasileira, conferindo-lhe função garantidora e promocional dos direitos fundamentais, e reconhecendo o dever de concretização das normas constitucionais de eficácia limitada e dos direitos sociais. Nesse contexto, conforme Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira (2017, p. 48), as decisões estruturantes são aquelas que, ao julgar questões que envolvem a efetivação de direitos fundamentais, estabelecem medidas voltadas à reorganização de estruturas burocráticas estatais ou privadas.

O art. 3º, §2º, do Código de Processo Civil é emblemático desse paradigma, ao dispor que “o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos” (BRASIL, 2015). Essa diretriz desloca a ênfase do processo como fim em si mesmo para o processo como instrumento de reconstrução de relações sociais, impondo ao magistrado papel ativo na coordenação de esforços entre as partes e os órgãos públicos.

Nos litígios estruturais, essa atuação deve observar o princípio da cooperação processual, previsto no art. 6º do CPC, que orienta todos os sujeitos do processo a cooperarem entre si para obtenção de decisão

de mérito justa e efetiva. Nesse contexto, conforme Arenhart e Osna (2022, p. 243), o juiz não é mero árbitro, mas condutor do diálogo institucional, devendo criar as condições para que a solução seja construída de forma legítima e participativa, sem que isso configure violação da separação de poderes.

A ADPF 828/DF, julgada pelo Supremo Tribunal Federal em 2021, constitui marco normativo dessa compreensão. O Tribunal reconheceu a necessidade de observância de protocolos de desocupação humanizada e de articulação interinstitucional entre órgãos públicos, como condição de legitimidade das reintegrações coletivas (BRASIL, 2021). Essa decisão consolidou o entendimento de que a efetividade do processo judicial depende da atuação coordenada entre Judiciário, Executivo e Ministério Público, em respeito à dignidade humana e ao direito à moradia.

A Resolução nº 10/2018 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos reforça essa orientação ao estabelecer parâmetros para a condução de conflitos fundiários, prevendo que o juiz deve promover a participação de todos os agentes públicos envolvidos, realizar audiências de mediação e priorizar soluções pactuadas antes da adoção de medidas coercitivas (BRASIL, 2018).

No caso concreto, a aplicação desses referenciais normativos permitiu perceber o litígio para além da disputa possessória, reconhecendo sua natureza estrutural e multidimensional. A área ocupada era símbolo de um impasse histórico entre a inércia administrativa e a carência habitacional do município. A atuação judicial, portanto, deveria não apenas restabelecer a posse, mas restabelecer o equilíbrio institucional e reconstruir a racionalidade pública sobre a destinação daquele bem.

Essa compreensão encontra respaldo nos dispositivos do CPC que legitimam o papel coordenador do juiz, como o art. 554, §1º, que impõe a oitiva prévia do Ministério Público e da Defensoria Pública nas ações possessórias coletivas, e o art. 565, §4º, que autoriza a requisição de informações e diligências a órgãos públicos para o esclarecimento de fatos relevantes. A experiência relatada evidencia que esses dispositivos não são meras faculdades, mas instrumentos de efetividade e responsabilidade institucional.

3. A experiência comparada da Justiça Federal no Distrito Federal

A metodologia adotada no caso acreano foi inspirada na experiência da Justiça Federal no Distrito Federal (SJDF), que conduziu o processo de reintegração humanizada da Gleba 3, no Projeto de Colonização Alexandre Gusmão (PICAG), localizado na Bacia do Rio Descoberto — área de relevante importância ambiental e social.

Esse caso foi acompanhado durante o curso de formação inicial de juízes e juízas federais substitutos, ministrado pela Escola da Magistratura Federal do TRF da 1ª Região (ESMAF/TRF1) no ano de 2025. Naquela oportunidade, foi possível observar, in loco, as estratégias de escuta, diálogo e cooperação

interinstitucional implementadas pela equipe do Cejuc/DF e pelo Sistema de Conciliação da Justiça Federal da 1ª Região (SistCon/TRF1). A atuação integrada de magistrados, Ministério Público, DPU, INCRA, órgãos ambientais e Governo do Distrito Federal culminou em solução que combinou remoção humanizada, reassentamento digno, recuperação ambiental e fiscalização permanente.

O modelo da Bacia do Descoberto demonstrou que a presença do juiz como coordenador do diálogo é decisiva para legitimar o processo e garantir a adesão dos atores sociais. Mais do que expedir ordens, o magistrado atua como mediador institucional, promovendo convergência entre políticas públicas e direitos fundamentais. Como observa Fiss (1978, p. 28), as injunções estruturais implicam um processo de interação contínua entre o juiz e a instituição a ser reformada.

Inspirado nesse paradigma, o caso de Cruzeiro do Sul passou a seguir lógica semelhante: ampliação do diálogo, inspeção presencial e coordenação interinstitucional. Essa influência é perceptível tanto nas decisões judiciais quanto nas medidas administrativas adotadas paralelamente, como reuniões com entes públicos e ofícios expedidos para assegurar apoio operacional e jurídico adequado.

4. Metodologia

O desenvolvimento do presente estudo parte de uma hipótese central: a atuação judicial proativa, dialógica e articuladora constitui o modelo mais eficaz e socialmente legítimo para lidar com litígios estruturais, especialmente quando envolvem múltiplos atores institucionais, vulnerabilidade social e políticas públicas em crise.

Essa hipótese possui caráter empírico e normativo. Empírico, porque se sustenta na observação direta de um caso concreto em andamento; normativo, porque se ancora em princípios processuais e constitucionais que legitimam a atuação coordenada do magistrado na busca de soluções duradouras.

A metodologia utilizada combina análise documental, observação participante e interpretação reflexiva. O corpus empírico compreende as decisões judiciais proferidas no processo nº 1004129-10.2025.4.01.3001, as manifestações das partes e órgãos públicos, os registros da inspeção judicial e as tratativas institucionais desenvolvidas fora dos autos, voltadas à mediação e prevenção do conflito.

Essa combinação metodológica justifica-se porque o objeto de análise é, simultaneamente, jurídico e institucional, exigindo olhar que ultrapasse o conteúdo formal das decisões para alcançar o impacto real das medidas adotadas. A abordagem é qualitativa, orientada pela técnica do registro reflexivo, que não

se limita à descrição dos fatos, mas busca articular a experiência vivida com a teoria jurídica, produzindo conhecimento situado sobre práticas judiciais.

Importa frisar que o processo estudado ainda se encontra em tramitação, e algumas diligências decisivas – como a conclusão da avaliação judicial e a audiência de justificação – estavam pendentes no momento da redação. Essa limitação temporal não compromete a validade do estudo, pois o objetivo não é apresentar resultado definitivo, mas demonstrar o percurso de consolidação de uma metodologia judicial, cujos resultados parciais já indicam ganhos de efetividade, legitimidade e cooperação institucional.

5. Resultados e reflexões

5.1 A redefinição do papel judicial no caso concreto

A tramitação do processo nº 1004129-10.2025.4.01.3001 oferece exemplo da transição de um modelo reativo de jurisdição para um modelo dialógico e coordenador. Nas primeiras decisões, foram identificados elementos que afastavam a possibilidade de tutela possessória tradicional: a presença de número indeterminado de ocupantes, a existência de área de preservação permanente e o envolvimento de políticas públicas de habitação.

Diante desse cenário, o juízo optou por postergar a análise da tutela liminar e adotar medidas preparatórias de escuta, verificação empírica e articulação institucional. Essa opção baseou-se em fundamentos expressos no CPC (arts. 554, §1º, e 565, §4º) e na ADPF 828, que recomendam cautela e diálogo prévio em casos de ocupação coletiva.

Foram convocados para integrar o processo o Ministério Público Federal, a Defensoria Pública da União, o Estado do Acre e o Município de Cruzeiro do Sul, reconhecendo-se que a solução do litígio dependeria de cooperação interinstitucional. A Defensoria Pública foi designada para representar os ocupantes citados por edital, a fim de garantir o contraditório e a ampla defesa. Diante da recusa inicial da unidade da DPU no Acre em assumir o caso, o juízo oficiou ao Defensor Público-Geral Federal, solicitando designação extraordinária – medida fundamentada na necessidade de assegurar a efetividade da defesa técnica em litígio coletivo.

Simultaneamente, o juízo determinou a realização de inspeção judicial no imóvel e audiência de justificação, com a presença de todos os entes envolvidos, como etapa indispensável para compreender a realidade social e evitar decisões dissociadas do contexto fático. A coordenação logística da inspeção envolveu a Polícia Federal, a Polícia Militar do Acre e diversos órgãos vinculados ao Município e ao Estado,

como Defesa Civil, CRAS, Conselho Tutelar, SEMA e IMAC, em ação integrada voltada à segurança e organização da visita judicial.

5.2 A importância simbólica e pedagógica da inspeção judicial

A inspeção judicial realizada em 30 de setembro de 2025 marcou ponto de inflexão no processo. A presença do juiz federal na área de ocupação foi percebida pelos moradores como gesto de reconhecimento e de escuta. Diversos ocupantes afirmaram que nunca antes um magistrado havia se deslocado até aquele local para ouvir um movimento social, expressando surpresa e respeito pela iniciativa.

A reunião, realizada no próprio terreno, contou com a participação de representantes da EBC, do Município, do Estado, do MPF e de lideranças do movimento. A dinâmica foi pautada pela escuta ativa e pela tentativa de construção conjunta de alternativas. Ao final, os ocupantes manifestaram espontaneamente disposição para iniciar a desocupação voluntária, sinalizando que a postura dialógica do juízo produziu efeitos de confiança e pacificação social.

Sob o ponto de vista pedagógico, a inspeção também exerceu papel na formação de consciência institucional. Ao observarem o magistrado dialogar diretamente com as partes, representantes públicos presentes — inclusive da EBC e da Prefeitura — reconheceram a necessidade de buscar soluções cooperadas, abandonando a lógica adversarial que historicamente caracteriza os conflitos fundiários.

A inspeção produziu ganhos cognitivos concretos: constatou-se que o terreno havia sido capinado, fracionado em 170 lotes e ocupado apenas parcialmente, com apenas cinco casas de madeira construídas. Verificou-se, também, que as famílias haviam suspenso novas construções após orientação do oficial de justiça, o que reforça a credibilidade do processo e a disposição dos ocupantes para cumprir eventuais decisões futuras.

5.3 Avanços interinstitucionais e resultados parciais

A atuação conjunta dos órgãos públicos, estimulada pelo juízo, produziu avanços no plano institucional. A EBC, ao participar da inspeção, reconheceu a incompatibilidade entre o valor de mercado real e as avaliações internas anteriores. Essa constatação foi essencial para reabrir as negociações com o Município e o Estado do Acre.

No curso das reuniões interinstitucionais, delimitaram-se duas alternativas de solução: a permuta do terreno por outro imóvel público, hipótese menos provável de aceitação; e a aquisição parcelada pelo

Município ou pelo Estado, modelo que se mostrou mais compatível com a realidade orçamentária local e com o interesse da EBC.

Essas tratativas, embora ainda não formalizadas em acordo, representam avanço na direção de solução estrutural: o Município teria condições de destinar a área à política habitacional, enquanto a EBC liquidaria patrimônio improdutivo e reduziria passivos fundiários. O processo judicial, por sua vez, continuou a cumprir sua função de tutela da ordem e do diálogo institucional. As decisões de designação da inspeção, de requisição de apoio logístico e de comunicação ampla da atuação judicial evidenciam planejamento processual e transparência, reforçando a legitimidade social da Justiça Federal.

5.4 O impacto social da presença judicial

A experiência demonstra que a presença física do juiz nos espaços de conflito produz efeitos que transcendem a dimensão jurídica. No caso do Remanso, o ato de ir até o local, ouvir as lideranças e dialogar com todos os atores gerou capital simbólico de legitimidade e empatia institucional. Esse efeito tem reflexos na eficácia das decisões subsequentes, pois reduz resistências e facilita a implementação das medidas judiciais.

Os relatos colhidos durante a inspeção indicam que a comunidade passou a perceber a Justiça Federal como instituição acessível e interessada em compreender a realidade local. Essa percepção é relevante em contextos amazônicos, onde o distanciamento institucional é historicamente mais acentuado.

O fortalecimento da imagem do Judiciário como mediador de soluções também contribui para prevenir novas ocupações e estimular o diálogo entre movimentos sociais e poder público, diminuindo a judicialização reativa e abrindo espaço para práticas preventivas e consensuais.

5.5 Dimensão estrutural e perspectiva de resultado

A análise dos resultados até o momento permite afirmar que a atuação judicial adotada tem potencial para transformar o litígio em oportunidade de reconstrução institucional. Conforme Sabel e Simon (2004, p. 1020), os direitos de desestabilização promovidos pela litigância de direito público podem funcionar como instrumento de accountability democrática para instituições cronicamente deficientes. Embora o processo ainda não tenha alcançado seu desfecho, é possível identificar resultados concretos: suspensão espontânea das construções irregulares, retomada das tratativas de alienação da área, reposicionamento da EBC quanto à valoração do imóvel e criação de ambiente de cooperação interinstitucional.

Esses resultados parciais corroboram a hipótese inicial de que a postura judicial ativa e articuladora é mais efetiva do que a atuação puramente processual. O resultado esperado, a ser confirmado na fase final

do processo, é a consolidação de acordo que assegure a desocupação ordenada e a destinação social da área, viabilizando um ciclo virtuoso: solução do conflito possessório, implementação de políticas públicas habitacionais e proteção ambiental da APP.

6. Considerações finais

O caso da reintegração de posse da área da Empresa Brasil de Comunicação em Cruzeiro do Sul/AC revela, de forma empírica, a complexidade e a natureza multidimensional dos litígios estruturais contemporâneos. O conflito não decorreu de ato de ocupação isolado, mas de processo histórico de inércia administrativa, paralisia institucional e ausência de políticas públicas efetivas de habitação popular.

Durante quase duas décadas, o imóvel permaneceu abandonado, sem destinação social, e tornou-se espaço potencial para ocupações irregulares — expressão direta de demanda social reprimida por moradia e dignidade. Quando o processo judicial se instaurou, o litígio já trazia camadas de vulnerabilidade e de conflito de competências entre entes públicos, que não poderiam ser resolvidas pela via da decisão liminar.

A atuação judicial, nesse contexto, exigiu superar a dicotomia entre neutralidade e omissão, adotando modelo de proatividade institucional responsável. Essa proatividade não se confunde com ativismo judicial, pois não implica substituir-se aos demais poderes, mas sim induzir a cooperação interinstitucional e restaurar o fluxo de comunicação entre órgãos públicos cuja desarticulação estava na origem do conflito. Conforme advertem Arenhart e Osna (2022, p. 248), a intervenção judicial estrutural não visa substituir a discricionariedade administrativa, mas corrigir omissões inconstitucionais mediante coordenação institucional.

Ao convocar a Defensoria Pública, o Ministério Público, o Estado e o Município para integrarem o processo, o juízo ampliou o espectro de diálogo e reconheceu a pluralidade de responsabilidades envolvidas. A inspeção judicial, a audiência de justificação e as reuniões paralelas com representantes da EBC e das autoridades locais foram instrumentos dessa postura jurisdicional, orientada não apenas pela legalidade formal, mas pela efetividade social e pela legitimidade democrática da jurisdição.

A experiência demonstra que a escuta ativa e a presença judicial no território do conflito têm potencial transformador. A decisão de realizar a inspeção judicial, levando o juiz à área ocupada, alterou a percepção das partes e o curso do processo. Para os ocupantes, representou o reconhecimento de sua existência e o resgate de sua dignidade; para a EBC, a oportunidade de verificar *in loco* a realidade social e rever parâmetros técnicos de avaliação; para o Município e o Estado, o estímulo à retomada das tratativas administrativas paralisadas.

A partir dessas medidas, o processo deixou de ser procedimento para retomar a posse e passou a ser espaço de reconstrução institucional. A interação direta entre Judiciário, entes federativos e empresa pública permitiu identificar caminhos possíveis de solução, conciliando o direito de propriedade com a função social do bem e com o direito à moradia.

Essa mudança de paradigma aproxima-se do conceito de jurisdição dialógica e restaurativa, que entende o juiz como facilitador de acordos estruturais e agente de indução de políticas públicas responsivas. Ao contrário do modelo tradicional, centrado na sentença como ato isolado, a jurisdição dialógica pressupõe processos abertos, graduais e cooperativos, capazes de enfrentar causas sistêmicas de conflito e gerar resultados sustentáveis (VITORELLI, 2021, p. 87).

A comparação com a experiência da Justiça Federal no Distrito Federal, em especial o caso da Bacia do Descoberto, confirma essa leitura. Em ambos os contextos, observou-se que a presença judicial no território, a escuta ativa e o diálogo institucional produziram resultados concretos, conciliando a efetividade das decisões judiciais com o respeito à dignidade humana. Na Bacia do Descoberto, o modelo de desocupação humanizada consolidou-se como referência de atuação interinstitucional, pautada pela ADPF 828 e pela Resolução nº 10/2018 do CNDH. No Acre, essa experiência serviu como inspiração metodológica para a condução do caso da EBC, demonstrando que as boas práticas podem ser replicadas em contextos amazônicos, adaptando-se às especificidades locais.

A experiência em Cruzeiro do Sul também permitiu identificar padrão de resultados intermediários que, embora ainda não definitivos, representam conquistas institucionais: restabelecimento do diálogo entre EBC, Município e Estado, com retomada das tratativas de alienação do imóvel; correção de assimetrias informacionais sobre o valor do terreno, aproximando as avaliações técnicas à realidade de mercado local; reconhecimento, pelos ocupantes, da autoridade judicial e disposição para o cumprimento voluntário de eventual ordem de desocupação; redução do potencial de conflito e pacificação inicial da área, com suspensão espontânea das novas construções; e abertura de possibilidade concreta de destinação social do bem público, por meio de programas habitacionais locais.

Esses resultados corroboram a hipótese de que a efetividade da jurisdição em litígios estruturais depende da capacidade do magistrado de construir pontes institucionais e de aproximar o Estado da realidade social que pretende regular.

Sob a perspectiva teórico-normativa, o caso demonstra que os dispositivos legais que preveem a atuação cooperativa do juiz – como o art. 554, §1º, o art. 565, §4º, e o art. 3º, §2º, do CPC – devem ser interpretados não como meras recomendações, mas como mandatos de atuação responsável, coerentes

com os princípios constitucionais da eficiência, da dignidade da pessoa humana e da efetividade da jurisdição.

A experiência reforça, ainda, que a ADPF 828 e a Resolução nº 10/2018 do CNDH não são instrumentos de política pública, mas paradigmas normativos de atuação judicial. Ambos impõem ao juiz o dever de observar o contexto social e de articular a rede de instituições envolvidas antes de determinar medidas coercitivas em massa.

Do ponto de vista metodológico, o registro reflexivo aqui apresentado permite reconhecer que a prática judicial pode ser, simultaneamente, fonte de conhecimento e instrumento de inovação institucional. Ao sistematizar as decisões, audiências e inspeções realizadas, percebe-se que o processo judicial, longe de ser fim em si mesmo, funcionou como laboratório de gestão pública cooperativa, capaz de induzir soluções que extrapolam o objeto da lide e repercutem no tecido social.

O resultado esperado, a ser confirmado na conclusão do processo, é a celebração de acordo interinstitucional que garanta a desocupação humanizada da área e sua destinação a programas habitacionais, em harmonia com os valores constitucionais da função social da propriedade e do direito à moradia digna. Mais do que resolver caso isolado, essa abordagem poderá criar precedente prático de atuação judicial estruturante na Amazônia Ocidental, consolidando modelo de Justiça Federal comprometido com a realidade local e com a construção de soluções sustentáveis.

7. Conclusão

A análise desenvolvida permite afirmar que a função jurisdicional, nos litígios estruturais, não pode limitar-se à aplicação mecânica das normas processuais. O juiz, como intérprete e garantidor da Constituição, deve compreender o processo como instrumento de transformação social e de reconstrução institucional.

No caso da EBC em Cruzeiro do Sul, a atuação judicial demonstrou que a imparcialidade não exige inércia, mas sim responsabilidade e presença. O juiz não se afastou de seu papel técnico, mas o ampliou, convertendo o processo em espaço de diálogo, escuta e coordenação.

Os resultados até agora alcançados — pacificação social, aproximação entre entes públicos e perspectivas reais de regularização da área — constituem evidências empíricas de que a jurisdição proativa e dialógica é capaz de produzir efeitos estruturantes e duradouros.

O caso revela que o juiz disposto a dialogar com as instituições, compreender o território e mediar soluções não abandona a neutralidade, mas a reconstrói sob a ótica da legitimidade social. Essa é a forma contemporânea de exercer a função jurisdicional em uma sociedade plural e complexa.

O processo ainda em curso guarda o potencial de confirmar integralmente essa hipótese, consolidando modelo de atuação judicial voltado à construção de soluções integradas, humanas e efetivas – um paradigma que, mais do que resolver litígios, contribui para recompor a confiança pública na Justiça Federal como instituição promotora do bem comum.

Referências

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 38, n. 225, p. 389-410, nov. 2013.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais: processos estruturais e separação de poderes. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 47, n. 331, p. 239-259, set. 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018. Dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos. Brasília, DF: CNDH, 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828/DF. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 3 de junho de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 10 out. 2025.

CHAYES, Abram. The role of the judge in public law litigation. *Harvard Law Review*, Cambridge, v. 89, n. 7, p. 1281-1316, 1976.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Notas sobre as decisões estruturantes. *Civil Procedure Review*, v. 8, n. 1, p. 46-64, 2017.

FISS, Owen M. The forms of justice. *Harvard Law Review*, Cambridge, v. 93, n. 1, p. 1-58, 1979.

FISS, Owen M. The civil rights injunction. Bloomington: Indiana University Press, 1978.

JOBIM, Marco Félix. Medidas estruturantes: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

JUSTIÇA FEDERAL NO DISTRITO FEDERAL. Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejud/SJDF); Sistema de Conciliação da Justiça Federal da 1ª Região (SistCon/TRF1). Experiência da reintegração humanizada da Bacia do Descoberto. Brasília, DF: SJDF, 2020-2024.

SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Destabilization rights: how public law litigation succeeds. *Harvard Law Review*, Cambridge, v. 117, n. 4, p. 1016-1101, 2004.

VITORELLI, Edilson. Processo civil estrutural: teoria e prática. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

Possibilidades de jurisdição inovadora no tratamento de conflitos fundiários: uma análise à luz da Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal Regional Federal da 1ª Região

Leticia Alves Bueno Pereira¹

Resumo: Os conflitos fundiários apresentam caráter complexo e estrutural, envolvendo disputas coletivas que ultrapassam questões atinentes à posse ou propriedade e se inter-relacionam com o direito à moradia, a função social da propriedade, a demarcação de terras indígenas e quilombolas e a proteção ao meio ambiente. A solução eficaz desses litígios desafia o modelo processual dual tradicional, exigindo abordagens inovadoras que considerem aspectos socioeconômicos para além dos autos do processo.

Nesse contexto, a ADPF n. 828 resultou na criação de Comissões de Conflitos Fundiários pelo país, regulamentadas através da Resolução CNJ n. 510/2023. Na 1ª Região, a Resolução Presi n. 46/2023 implementou a Comissão Regional de Soluções Fundiárias, buscando aprimorar a resposta jurisdicional a tais demandas coletivas. Por meio do fomento à conciliação, da interlocução interinstitucional e do planejamento dialogado na execução de decisões em ações possessórias coletivas, a Comissão representa um instrumento inovador na busca por desfechos adequados para litígios estruturais e multifacetados.

Além de representar um potencial salto qualitativo na prestação jurisdicional, a Comissão materializa a incorporação de diretrizes internacionais para a efetivação de direitos humanos, tais como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável n. 16 (Paz, justiça e instituições eficazes), 11 (Cidades e comunidades sustentáveis) e 2 (Fome zero e agricultura sustentável) da Agenda 2030 da ONU.

Diante desse contexto, o artigo analisa como a Comissão Regional de Soluções Fundiárias pode impactar a prestação jurisdicional da 1ª Região e em que medida fomenta a inovação na condução de processos fundiários.

Palavras-chave: Conflitos fundiários, Comissão de Soluções Fundiárias, processo estrutural, acesso à Justiça.

1. Introdução

A distribuição de terras no Brasil é marcada pelo predomínio histórico de grandes latifúndios. Tal realidade encontrou respaldo jurídico já na primeira lei agrária do Brasil independente, a Lei de Terras de 1850. De acordo com esse diploma normativo, fixou-se a compra e venda como a única forma possível

¹ Juíza Federal Substituto na SJMA. Email: leticia.bueno@trf1.jus.br.

de aquisição de terras devolutas, vedando-se a doação (com exceção das áreas fronteiriças), prática verificada no sistema de sesmarias ao longo do período colonial. Além de criminalizar a ocupação irregular de terras, referida lei também condicionou a regularização fundiária dos terrenos então ocupados ao pagamento de elevadas taxas, fato que inviabilizou a permanência de pequenos posseiros no campo.

As decisões políticas acerca do acesso à terra no país resultaram na realidade atual, em que apenas 0,7% das propriedades têm área superior a 2 mil hectares (20 km²), mas, somadas, ocupam quase 50% da zona rural brasileira. Por outro lado, 60% das propriedades não chegam a 25 hectares (0,25 km²) e, mesmo tão numerosas, cobrem apenas 5% do território rural (Westin, 2020).

Uma das consequências da dificuldade de acesso à terra por grande parte da população brasileira é a existência de conflitos fundiários rurais e urbanos por todo o território nacional. Tais litígios alcançam o Poder Judiciário através de ações possessórias e petitorias que, em grande parte dos casos, materializam demandas coletivas e estruturais, envolvendo um debate não só quanto ao direito de propriedade, mas também à moradia adequada, à função social da propriedade, à demarcação de terras indígenas e quilombolas, ao meio ambiente equilibrado, dentre outros direitos.

Conflitos de tal natureza impõem uma dificuldade à prestação jurisdicional, eis que desafiam o modelo clássico de processo dual e exigem cautelas extraprocessuais para a efetivação das decisões judiciais de forma adequada, respeitando-se os direitos dos sujeitos por elas afetados. Nesse contexto, o objeto da cognição dos juízes e das juízas não se limita ao objeto do processo, exigindo-se uma visão mais abrangente da natureza e das implicações do conflito (Prazeres; Silva, 2023).

Como exemplo, é possível citar o caso paradigmático do Parque Oeste Industrial de Goiânia, cuja execução da ordem de desocupação resultou em duas mortes oficiais, quatrocentos feridos por arma de fogo e quatro mil famílias desabrigadas (Silva, 2007). Mais recentemente, em maio de 2020, o cumprimento de ordem de reintegração de posse na Comunidade do Taquaral, em Piracicaba, por parte da Polícia Militar do Estado de São Paulo, resultou em 50 famílias desabrigadas durante a pandemia de Covid 19.

Diante desse cenário, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF n. 828 representou um marco para o tratamento de demandas complexas no bojo de ações possessórias e petitorias que envolvam significativo contingente de pessoas. Isso porque, nos autos desta ação constitucional, o Supremo Tribunal Federal - STF determinou a criação imediata, nos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais, de Comissões de Conflitos Fundiários, posteriormente regulamentadas pela Resolução CNJ n. 510/2023. Na 1ª Região, a Comissão foi instituída por meio da Resolução Presi n. 46/2023 e integra o Sistema de Conciliação da Justiça Federal da 1ª Região.

A determinação da Corte Constitucional teve como inspiração a experiência do Tribunal de Justiça do Paraná, que, em 2019, criou sua própria comissão, com atuação principalmente em três fases distintas: a visita técnica na área objeto do litígio, a mediação com os interessados na busca de soluções de consenso e, caso não alcançada a composição de interesses, o planejamento para cumprimento da ordem de reintegração (Prazeres; Silva, 2023).

Em âmbito nacional, a criação de tal mecanismo de solução de litígios decorreu da constatação de que, após a cessação da suspensão nacional das ordens de reintegração de posse em demandas coletivas, determinada também nos autos da ADPF 828, fazia-se necessário um regime de transição para a retomada do curso dos processos possessórios e petitórios envolvendo coletividades. Conforme consignado no voto do Ministro Relator Luís Roberto Barroso, “a execução simultânea de milhares de ordens de desocupação, que envolvem milhares de famílias vulneráveis, geraria o risco de convulsão social” (Brasil, 2022).

O potencial das comissões em comento não se exaure com o regime de transição. Trata-se de instrumento relevante na busca de soluções dialogadas em conflitos marcados por seu caráter estrutural. Além disso, podem representar um salto qualitativo na prestação jurisdicional em demandas fundiárias, bem como um instrumento de fortalecimento do devido processo e da garantia de direitos fundamentais em diligências de desocupação de grandes áreas.

Nesse contexto, o presente artigo aborda a implementação da Comissão Regional de Soluções Fundiárias no âmbito do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, com foco em seu impacto na prestação jurisdicional e nas possibilidades de jurisdição inovadora que este mecanismo jurídico representa. A análise contempla o marco normativo aplicável, a dinâmica operacional estabelecida pela Nota Técnica n. 2/2025 da Comissão de Soluções Fundiárias da Corregedoria-Geral da Justiça Federal, bem como o diálogo com diretrizes internacionais de direitos humanos.

2. Metodologia

O presente estudo adota abordagem qualitativa, de natureza teórico-dogmática, voltada à análise do instituto da Comissão Regional de Soluções Fundiárias no âmbito da Justiça Federal da 1ª Região. A pesquisa se desenvolve mediante revisão bibliográfica e documental, abrangendo doutrina processualista civil e constitucional, normativa infralegal pertinente – notadamente as Resoluções CNJ n. 510/2023 e Presi/TRF1 n. 46/2023 – e precedentes do Supremo Tribunal Federal, em especial a ADPF n. 828.

O marco teórico estrutura-se em torno de três eixos principais: a teoria do processo estrutural, conforme desenvolvida por Edilson Vitorelli e Fredie Didier Jr.; a concepção de acesso à justiça em suas ondas renovatórias, segundo Mauro Cappelletti e Bryant Garth; e a perspectiva do Estado Constitucional

Cooperativo, na formulação de Peter Häberle. A análise normativa compreende, ainda, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU e instrumentos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

O procedimento metodológico consiste na interpretação sistemática das normas que disciplinam a Comissão Regional de Soluções Fundiárias, cotejando-as com o arcabouço teórico mencionado e com a experiência pioneira do Tribunal de Justiça do Paraná. A delimitação do corpus normativo abrange a Constituição Federal, o Código de Processo Civil, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e as resoluções administrativas que instituem e regulamentam as comissões de soluções fundiárias nos tribunais brasileiros, incluindo a recente Nota Técnica n. 2/2025 da Comissão de Soluções Fundiárias da Corregedoria-Geral da Justiça Federal.

3. A Comissão Regional de Soluções Fundiárias no Contexto do Processo Estrutural

3.1 O contexto fundiário da 1ª Região

A 1ª Região engloba 76% do território nacional, abarcando toda a área da Amazônia Legal, 530 terras indígenas² e 2.320 comunidades quilombolas (IBGE, 2022). Sua vasta extensão territorial, aliada à desigualdade no acesso à terra e à existência de inúmeros espaços territoriais especialmente protegidos, fazem com que a jurisdição federal dessa região tenha contato recorrente com conflitos fundiários dos mais diversos.

A Comissão de Soluções Fundiárias representa um instrumento promissor no alcance de desfechos jurídicos que promovam a consensualidade em demandas possessórias e petitorias. Em se tratando de demandas complexas, que envolvem uma coletividade de pessoas frequentemente em situação de vulnerabilidade, a solução do caso concreto deve ir além da mera procedência ou improcedência do pedido para a pacificação efetiva do conflito fundiário.

Na 1ª Região, a Comissão de Soluções Fundiárias consiste num mecanismo inserido no Sistema de Conciliação e, como tal, busca efetivar a terceira onda de acesso à justiça, tal como traçada por Cappelletti e Garth, garantindo a escuta ativa e a participação de todos os envolvidos na busca por uma solução consensual. Conforme os autores, essa terceira onda compreende inovações que vão além da esfera de representação judicial, incluindo o uso de mecanismos privados ou informais de solução de litígios, bem

² Disponível em: <https://terrasindigenas.org.br/pt-br/brasil>

como a necessidade de correlacionar e adaptar o processo civil ao tipo de litígio (Cappelletti; Garth, 2015, p. 71).

A Comissão materializa, ainda, a releitura proposta por Peter Häberle acerca da Teoria dos Status de Jellinek, em seu desdobramento do *status activus processualis*, ou seja, do direito individual de não só participar da vontade estatal, mas também de influenciar ativamente na tomada de decisão (Häberle, 2003). Nessa perspectiva, a atuação da Comissão confere legitimidade procedimental às decisões judiciais em matéria fundiária, na medida em que assegura espaço de participação qualificada aos sujeitos diretamente afetados.

Cumpre destacar que a Comissão está alinhada aos macrodesafios da Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026, definidos pela Resolução CNJ n. 325/2020, especialmente quanto ao fortalecimento da relação institucional do Poder Judiciário com a sociedade e à prevenção de litígios e adoção de soluções consensuais para os conflitos.

3.2 A Comissão como instrumento de reorganização do litígio estrutural

Direcionando a análise à normativa existente, constata-se que o Código de Processo Civil atentou-se às especificidades de demandas possessórias coletivas ao determinar, em seu artigo 554, §1º, a citação pessoal de todos os envolvidos, a intimação do Ministério Público e, ainda, a intimação da Defensoria Pública, quando se estiver diante de pessoas em situação de vulnerabilidade. Percebe-se, dessa forma, a preocupação do legislador em conferir tratamento diferenciado aos conflitos fundiários, o que se justifica diante da insuficiência da abordagem tradicional do processo civil bilateral em demandas dessa natureza (Prazeres; Silva, 2023).

Os conflitos a serem submetidos à Comissão caracterizam-se como verdadeiros processos estruturais, nos termos do que ensina Edilson Vitorelli. Para o autor, o processo estrutural é um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de violação pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural (Vitorelli, 2018, p. 333-369).

A natureza estrutural dos conflitos fundiários coletivos manifesta-se em três dimensões. Primeiro, na multipolaridade subjetiva: diferentemente do processo bilateral clássico, as demandas fundiárias coletivas envolvem uma pluralidade de sujeitos com interesses heterogêneos – ocupantes, proprietários, entes públicos, órgãos de proteção ambiental, comunidades tradicionais –, cuja participação é indispensável para a formulação de solução adequada. Segundo, na complexidade objetiva: o litígio fundiário não se esgota na definição de quem tem direito à posse ou propriedade, mas demanda a consideração de elementos

socioeconômicos, ambientais e urbanísticos que extrapolam os limites tradicionais da cognição judicial. Terceiro, na prospectividade das decisões: a sentença em processo estrutural não encerra o conflito com a declaração de um direito pretérito, mas inaugura fase de implementação que requer monitoramento contínuo e flexibilização procedimental.

A Comissão de Soluções Fundiárias atua precisamente nessa lacuna funcional do processo tradicional. O juiz singular, vinculado ao princípio dispositivo e às limitações da cognição bilateral, encontra dificuldade em gerir litígio multipolar que demanda interlocução com múltiplos atores institucionais e conhecimento técnico especializado. A Comissão supre essa deficiência ao funcionar como estrutura de apoio à gestão processual, promovendo a articulação interinstitucional necessária para que o magistrado disponha de elementos suficientes para proferir decisão que seja não apenas juridicamente correta, mas socialmente efetiva.

Conforme Fredie Didier Jr., a decisão estrutural é aquela que, partindo da constatação de um estado de desconformidade, estabelece o estado ideal de coisas que se pretende seja implementado (fim) e o modo pelo qual esse resultado deve ser alcançado (meios). Em essência, a decisão estrutural não estrutura, mas sim reestrutura o que estava desorganizado (Didier Jr.; Braga; Oliveira, 2020, p. 794). Nesse cenário, os provimentos jurisdicionais, a depender da forma como executados, podem significar o fortalecimento ou a violação de uma série de direitos individuais e sociais.

A inovação jurisdicional proporcionada pela Comissão não se limita, portanto, à mera tentativa de acordo entre as partes. Sua contribuição reside na capacidade de reorganizar o próprio litígio, identificando todos os sujeitos interessados, mapeando os interesses em jogo, produzindo informações técnicas mediante visitas in loco e construindo, em diálogo com os envolvidos, um plano de implementação que considere a complexidade do conflito. Trata-se de gestão processual qualificada que transcende a lógica adversarial.

3.3 A dinâmica operacional: os três planos de atuação

A Resolução Presi n. 46/2023 prevê providências relevantes para o aprimoramento do tratamento conferido a processos fundiários no âmbito da 1ª Região. Entre elas, destacam-se a elaboração de diretrizes para o cumprimento de mandados de reintegração de posse coletivos, o mapeamento de conflitos fundiários coletivos sob a jurisdição da 1ª Região, a busca de interlocução entre o Juízo da causa e os centros judiciários de conciliação (Cejucs) e núcleos de práticas restaurativas (NPRs), bem como a interação permanente com os demais Poderes, órgãos e instituições que se relacionam com o tema, tais como a Ordem dos Advogados do Brasil, o Ministério Público, a Defensoria Pública e os entes federados.

No âmbito individualizado do processo, a atuação da Comissão depende de decisão fundamentada do juiz da causa, que deve verificar a presença de ocupação coletiva. Conforme estabelece o artigo 5º da Resolução Presi n. 46/2023, o magistrado deliberará pela necessidade da intervenção, com indicação dos elementos que justificam a intervenção interinstitucional na solução do conflito relativo à reintegração de posse ou desocupação de imóvel. O juiz da causa poderá, ainda, indeferir a atuação da comissão em situações que demandem providências jurisdicionais urgentes, preservando-se a autonomia da função jurisdicional.

A Nota Técnica n. 2/2025, aprovada por unanimidade pela Comissão de Soluções Fundiárias da Corregedoria-Geral da Justiça Federal em 12 de novembro de 2025, estabeleceu diretrizes para a elaboração e execução dos planos de desocupação no âmbito da Justiça Federal, conferindo densidade operacional aos artigos 14 a 16 da Resolução CNJ n. 510/2023. Segundo esse documento, o cumprimento das ordens de reintegração de posse organiza-se em três planos de atuação articulados: o plano de ação de desocupação pacífica, o plano de ação de desocupação forçada e o plano de operação (Brasil, 2025).

O plano de ação de desocupação pacífica é de responsabilidade das Comissões de Soluções Fundiárias dos Tribunais Regionais Federais e privilegia soluções consensuais, por meio de mediação e conciliação, sempre com anuência do juiz da causa. Nessa etapa, a Comissão realiza visitas técnicas à área objeto do litígio, promove reuniões e audiências entre as partes e demais interessados, elabora laudos com informações pertinentes ao Juízo e adota as medidas cabíveis para o fomento de solução mediada. A interação com o juiz da execução, nessa fase, deve ser informativa, evitando-se sobreposição de papéis institucionais.

Esgotadas as possibilidades de desocupação pacífica, aplica-se o plano de ação de desocupação forçada, conduzido exclusivamente pelo juiz da execução. Nessa etapa, o magistrado poderá adotar medidas coercitivas e, se necessário, determinar a inclusão, no processo, de entes públicos cuja participação seja indispensável para a formulação de plano que assegure a observância dos direitos fundamentais. A Nota Técnica n. 2/2025 recomenda que as Comissões de Soluções Fundiárias não participem da elaboração ou da implementação do plano de desocupação forçada, preservando-se a distinção funcional entre a atuação administrativa-conciliatória e a atuação jurisdicional-coercitiva.

Por fim, o plano de operação, elaborado pela autoridade de segurança pública encarregada do comando da ação, tem sua implementação supervisionada pelo juiz da execução, nos casos de desocupação forçada, ou coordenada pela Comissão de Soluções Fundiárias, quando se tratar de desocupação pacífica. Em qualquer hipótese, deve-se garantir a preservação da ordem pública e a proteção dos direitos

fundamentais, notadamente com a participação dos serviços de proteção social federal, estadual e municipal onde o ato tiver lugar.

Essa tripartição funcional representa avanço significativo na racionalização do cumprimento de ordens de reintegração de posse coletivas. Ao delimitar com clareza as atribuições de cada ator institucional, a Nota Técnica n. 2/2025 evita a confusão de papéis que historicamente comprometeu a efetividade e a legitimidade das diligências de desocupação. A Comissão atua como instância de diálogo e construção de consensos; o juiz da execução preserva a autoridade jurisdicional para determinar medidas coercitivas quando necessário; a autoridade de segurança pública executa o plano operacional sob supervisão judicial. Essa articulação interinstitucional confere previsibilidade ao procedimento e reduz os riscos de violações de direitos fundamentais.

A Resolução Presi n. 46/2023 insere-se, nesse contexto, como instrumento capaz de densificar o tratamento processual de tais litígios. Além de permitir o aprofundamento do estudo do caso concreto ao longo da fase de instrução, promove a cooperação judiciária prevista no art. 69, §2º, do Código de Processo Civil. A partir de tais medidas, caminha-se rumo à garantia da efetividade das decisões judiciais e à compreensão social da legitimidade do desfecho conferido ao litígio.

4. Conformidade com Diretrizes Internacionais de Direitos Humanos

A relevância da Comissão de Soluções Fundiárias se destaca não apenas no âmbito do estudo do direito processual civil, mas também na implementação dos direitos humanos. A Comissão alinha-se a diversos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU, tais como o ODS 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes), o ODS 11 (Cidades e comunidades sustentáveis) e o ODS 2 (Fome zero e agricultura sustentável).

O ODS 16 estabelece como metas promover o Estado de Direito e garantir a igualdade de acesso à justiça para todos (meta 16.3), desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis (meta 16.6) e garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis (meta 16.7). A Comissão Regional de Soluções Fundiárias contribui para o alcance dessas metas ao instituir mecanismo participativo de resolução de conflitos e ao promover a transparência no tratamento de demandas fundiárias coletivas.

O ODS 11 prevê a garantia de acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível (meta 11.1), o aumento da urbanização inclusiva e sustentável (meta 11.3) e a promoção de acesso universal a espaços públicos seguros (meta 11.7). A atuação da Comissão na mediação de conflitos fundiários

urbanos dialoga diretamente com essas metas, especialmente quando considera as condições de moradia das populações afetadas por ordens de desocupação.

O ODS 2, por sua vez, contempla a meta de dobrar a produtividade agrícola e a renda dos pequenos produtores de alimentos, particularmente das mulheres, povos indígenas, agricultores familiares, pastores e pescadores, inclusive por meio de acesso seguro e igual à terra (meta 2.3). A mediação de conflitos fundiários rurais pela Comissão pode contribuir para a segurança fundiária desses grupos e, conseqüentemente, para o alcance dessa meta.

A implementação da Comissão demonstra o compromisso do Poder Judiciário brasileiro com a observância das diretrizes de direito internacional, em consonância com o ideal de Estado Constitucional Cooperativo, que se legitima através do diálogo recíproco entre direito interno e direito internacional, de modo a conferir primazia à efetivação de direitos humanos (Häberle, 2002).

O estudo do tema ganha relevo, ainda, quando se constata que a execução de ordens de desocupação sem o adequado planejamento pode representar a violação de normas internacionais, tais como os artigos 5º (direito à integridade pessoal), 16 (liberdade de associação) e 22 (direito de circulação e de residência) da Convenção Americana de Direitos Humanos e o artigo 11 (direito à moradia adequada) do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Sobre esse aspecto, a Resolução 2004/2841 do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas trouxe que *“a prática de despejos forçados é considerada contrária às leis que estão em conformidade com os padrões internacionais de direitos humanos, e constitui uma grave violação de uma ampla gama de direitos humanos, em particular o direito à moradia adequada”*.

Ressalta-se que, no quarto ciclo da Revisão Periódica Universal da Organização das Nações Unidas - ONU (2022-2026), o Brasil foi questionado quanto ao tratamento dispensado aos casos de despejo forçado. A indagação da ONU possui relação direta com seu Comentário Geral n. 7, adotado pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que, ao interpretar o conteúdo do artigo 11.1 do Pacto correlato, determinou seu alcance quanto à garantia de um nível adequado de moradia a todos e, no que tange à judicialização de demandas possessórias, frisou a proteção processual e o respeito ao devido processo como aspectos essenciais à garantia dos direitos humanos.

Tais parâmetros doutrinários e normativos demonstram que a proteção da propriedade convive com o direito à moradia, especialmente quando diante de casos que envolvam populações vulneráveis. A Comissão Regional de Soluções Fundiárias, ao promover a mediação de conflitos e a adoção de medidas preventivas para a regularização fundiária, alinha-se a esse arcabouço jurídico, conferindo maior segurança jurídica e favorecendo a consideração dos impactos sociais de decisões judiciais em causas possessórias e petitórias.

5. Conclusão

A análise empreendida revela que o tratamento dos conflitos fundiários na 1ª Região, dada a sua natureza estrutural e multifacetada, não comporta mais a restrição ao modelo processual clássico e puramente adversarial. A implementação da Comissão Regional de Soluções Fundiárias, em consonância com as diretrizes do Supremo Tribunal Federal na ADPF n. 828 e normatizada pela Resolução Presi n. 46/2023, representa uma mudança de paradigma indispensável para a jurisdição federal. Ao institucionalizar mecanismos de cooperação judiciária, visitas técnicas e mediação prévia, o Tribunal ultrapassa a visão tradicional da lide possessória, permitindo uma cognição mais aprofundada que considera a função social da propriedade e a complexidade socioeconômica inerente à ocupação do território, especialmente em uma região marcada pela presença de terras indígenas, comunidades quilombolas e latifúndios.

A Nota Técnica n. 2/2025, ao estabelecer a tripartição funcional entre plano de desocupação pacífica, plano de desocupação forçada e plano de operação, confere densidade operacional ao modelo de atuação das Comissões de Soluções Fundiárias. A delimitação clara de atribuições evita a sobreposição de papéis institucionais e assegura que consensuais não comprometam a autoridade jurisdicional para determinar medidas coercitivas quando necessário. Essa articulação interinstitucional representa avanço significativo na racionalização do cumprimento de ordens de reintegração de posse coletivas.

A atuação de referida Comissão transcende a gestão processual, erigindo-se como vetor de efetividade dos direitos humanos e de observância aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, notadamente os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU. Ao fomentar o diálogo interinstitucional e a construção de soluções consensuais, o Poder Judiciário reafirma seu compromisso com o Estado Constitucional Cooperativo, mitigando os riscos sociais decorrentes de despejos forçados.

Conclui-se, portanto, que a jurisdição inovadora proposta pela Comissão não apenas aprimora o cumprimento de mandados de reintegração, mas legitima a prestação jurisdicional ao garantir que a pacificação social e a dignidade das populações vulneráveis sejam premissas inafastáveis do devido processo legal coletivo. A experiência da 1ª Região, com sua vasta extensão territorial e diversidade de conflitos fundiários, tende a consolidar práticas que podem servir de referência para o aperfeiçoamento da atuação das comissões congêneres em todo o território nacional.

Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 mar. 2025.

BRASIL. Lei n. 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. Acesso em: 12 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 828/DF. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Quarta Tutela Provisória Incidental. Brasília, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355042872&ext=.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2025.

BRASIL. Comissão de Soluções Fundiárias da Corregedoria-Geral da Justiça Federal. Nota Técnica n. 2/2025: bases para o cumprimento das ordens de reintegração de posse no âmbito da Justiça Federal. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2025. Processo n. 0003954-78.2024.4.02.8000. SEI n. 0798220.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à justiça. Tradução de Ellen Gracie Nothfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2015.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução n. 325, de 29 de junho de 2020. Dispõe sobre a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3365>. Acesso em: 12 mar. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução n. 510, de 13 de junho de 2023. Regulamenta a criação de Comissões de Conflitos Fundiários pelos tribunais brasileiros. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5140>. Acesso em: 12 mar. 2025.

CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS (Pacto de San José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Promulgada no Brasil pelo Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 12 mar. 2025.

DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, decisão, precedente, coisa julgada, processo estrutural e tutela provisória. 15. ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

HÄBERLE, Peter. Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002.

HÄBERLE, Peter. La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales. Tradução de Joaquín Brage Camazano. Madrid: Dykinson, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico 2022: quilombolas, primeiros resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102016.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Comentário Geral n. 7: o direito à moradia adequada (art. 11.1): despejos forçados. 1997. Disponível em: <http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/wp-content/uploads/2012/05/General-Comment-7.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2023.

PACTO INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS, de 16 de dezembro de 1966. Promulgado no Brasil pelo Decreto n. 591, de 6 de julho de 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 12 mar. 2025.

PRAZERES, Fernando Antonio; SILVA, Lucas Cavalcanti da. A Comissão Regional de Soluções Fundiárias da Resolução n. 510 do Conselho Nacional de Justiça: reflexões a partir da experiência do Tribunal de Justiça do Paraná. Revista CNJ, Brasília, v. 7, n. 2, jul./dez. 2023.

SILVA, Márcio Luís da. Segregação, repressão e resistência: a ocupação do Parque Oeste Industrial em Goiânia/GO. Uma nova história de luta pelo direito à cidade. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. Resolução Presi n. 46, de 2023. Institui a Comissão Regional de Soluções Fundiárias no âmbito do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Disponível em: <https://portal.trf1.jus.br>. Acesso em: 12 mar. 2025.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. Revista de Processo, São Paulo, v. 284, p. 333-369, out. 2018.

WESTIN, Ricardo. Há 170 anos, Lei de Terras desprezou camponeses e oficializou apoio do Brasil aos latifúndios. Agência Senado, Brasília, 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/ha-170-anos-lei-de-terras-desprezou-camponeses-e-oficializou-apoio-do-brasil-aos-latifundios>. Acesso em: 12 mar. 2025.

A Importância da Magistratura Presente no Local de Jurisdição: reflexões a partir da experiência na Subseção Judiciária de Tabatinga/AM

Cristina Lazzari Souza¹

Resumo: O presente artigo analisa, a partir de registro reflexivo produzido no âmbito do Curso de Pesquisa Empírica Aplicada à Prestação Jurisdicional, a experiência de atuação presencial na Subseção Judiciária de Tabatinga/AM, localizada na tríplice fronteira Brasil-Colômbia-Peru. A partir de metodologia fundada na observação participante, examina-se como a presença física do magistrado no local de jurisdição é essencial para a adequada gestão administrativa, para a compreensão das realidades locais e para a efetivação do acesso à justiça em regiões remotas. São abordadas questões relativas à infraestrutura, sustentabilidade ambiental, carências de serviços públicos – especialmente previdenciários e de saúde –, dificuldades logísticas de transporte fluvial, além das especificidades da população indígena atendida, incluindo povos isolados e de recente contato na Terra Indígena Vale do Javari. Conclui-se que o magistrado presente constitui não apenas a representação institucional do Poder Judiciário, mas também instrumento de identificação de demandas locais, apto a transmitir ao Tribunal informações sobre os jurisdicionados e suas necessidades concretas.

Palavras-chave: Acesso à justiça. Magistratura presente. Amazônia. Povos indígenas. Gestão judiciária.

1. Introdução

O presente registro tem início com a chegada da magistrada à Subseção Judiciária de Tabatinga/AM. Constatou-se que os servidores e terceirizados já se encontravam adaptados a um período prolongado sem juiz presente, situação que perdurava desde a pandemia de Covid-19. A recepção calorosa evidenciou, de forma consciente ou não, a necessidade percebida por servidores, colaboradores e jurisdicionados de contar com a presença de um gestor no local, uma vez que a Subseção vinha sendo acompanhada apenas à distância, por magistrados em revezamento lotados em Manaus/AM.

Num primeiro momento, a demanda administrativa mostrou-se elevada, diante do acúmulo de pendências. A demanda judicial, embora com indicativos de distribuição inferior à de outras Subseções da

¹ Juíza Federal Substituta, Subseção Judiciária de Tabatinga/AM, Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Email: cristina.souza@trf1.jus.br.

1ª Região, também se revelou expressiva, com grande número de audiências a realizar, especialmente na seara criminal.

A partir dessa experiência de imersão no local de jurisdição, foi possível identificar problemas estruturais, sociais e institucionais que somente se revelam ao magistrado que efetivamente reside e trabalha na localidade. O presente artigo sistematiza essas observações, organizando-as em eixos temáticos que evidenciam a importância da presença física do juiz para a adequada prestação jurisdicional em regiões remotas da Amazônia brasileira.

2. Metodologia

O presente estudo adota metodologia empírica qualitativa, fundada na técnica de observação participante (EPSTEIN; KING, 2002), em que a pesquisadora integra ativamente o ambiente observado. A condição de magistrada lotada presencialmente na Subseção Judiciária de Tabatinga/AM permitiu a coleta de dados a partir da vivência cotidiana, do contato direto com servidores, colaboradores e jurisdicionados, bem como da análise das demandas administrativas e judiciais.

Os dados foram coletados ao longo do período de atuação presencial, abrangendo aspectos de infraestrutura, gestão administrativa, acesso a serviços públicos, logística de transporte e características socioculturais da população atendida, com especial atenção às comunidades indígenas jurisdicionadas.

3. Gestão Administrativa e Infraestrutura

Além das demandas administrativas acumuladas pela ausência de juiz gestor, a vivência presencial na Subseção permitiu observar a discrepância entre as instalações e as necessidades reais. Os imóveis funcionais destinados aos servidores contam apenas com um quarto e uma sala. Tal espaço pode atender a um servidor solteiro ou sozinho por período limitado, mas revela-se inadequado para quem se desloca com família e filhos. Caso se pretenda que servidores e funcionários permaneçam em uma região de difícil provimento, é necessário oferecer-lhes condições adequadas, o que inclui acomodações familiares e não apenas individuais.

A residência no local também permitiu constatar que a Subseção opera em desacordo com a política de sustentabilidade do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, denominado 'Tribunal da Amazônia' ou 'Tribunal da Sustentabilidade' (CNJ, 2021).

A Subseção de Tabatinga não dispõe de acesso terrestre, o que implica também a ausência de conexão com a malha elétrica nacional. Por sua localização geográfica, no interior da Floresta Amazônica, não há passagem de cabos ou equipamentos que conectem a rede elétrica local às grandes usinas geradoras

de energia do país. A solução adotada é ecologicamente insustentável: tanto Tabatinga quanto Benjamin Constant, município vizinho, operam usinas termelétricas próprias para abastecimento da população.

Além do uso de combustíveis fósseis para geração de energia, a Subseção ainda dispõe de um gerador a diesel, instalado desde sua inauguração. A ausência de magistrados dispostos a permanecer presencialmente analisando os problemas locais fez com que o equipamento jamais passasse por manutenções adequadas, o que potencialmente eleva o consumo de combustível e agrava o impacto ambiental da presença institucional no interior da Amazônia.

Constata-se, assim, que o exercício da gestão administrativa da Subseção permanece negligenciado quando não existe magistrado que vivencie o lugar de sua lotação.

4. O Juiz como Representação e como Instrumento de Identificação de Demandas Locais

Com o transcurso do tempo, foi possível perceber as carências locais e o modo de vida dos jurisdicionados. Essa vivência conduziu à compreensão de que o magistrado, além de constituir a representação do Poder Judiciário no lugar onde está lotado, funciona também como instrumento de identificação de demandas. A transmissão de informações não configura via de mão única: o magistrado não é apenas visto como representante do Tribunal, mas também observa a população e os jurisdicionados, podendo, a partir de sua percepção, transmitir ao Tribunal informações sobre as necessidades locais, aproximando o Poder Judiciário da população de forma mais consistente (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 31-73).

Apenas o magistrado que vivencia a realidade local pode atender aos anseios da população sobre a qual exerce jurisdição. Tal constatação tornou-se perceptível tanto nos processos judiciais quanto no cotidiano. Foi possível perceber as dificuldades logísticas do interior do Amazonas, as carências no atendimento de saúde, a inexistência de pagamentos diferenciados pelo Pro-Social, o que torna os servidores vulneráveis a problemas de saúde que não podem ser imediatamente tratados na Subseção.

Se, por um lado, a população local e os colaboradores da Subseção demonstram-se receptivos, acolhedores e solidários, tal característica parece refletir as dificuldades enfrentadas. No local, há aproveitamento integral de materiais – caixas de papelão, isopores que protegeram encomendas vindas por balsa. Prevalece a ajuda mútua e o compartilhamento. Os interiores do Amazonas são isolados e sofrem as consequências das variações sazonais do nível das águas dos rios.

5. Dificuldades de Transporte, Logística e Acesso a Serviços de Saúde

A dificuldade mais expressiva identificada durante a permanência no local relaciona-se ao transporte fluvial e à logística condicionada pelos ciclos de cheia e seca dos rios. A inexistência de transporte terrestre faz com que diversos prestadores de serviços e fornecedores de produtos não tenham interesse em atuar na região. Diversos serviços de saúde inexistem na parte brasileira da cidade, porque não há empresas dispostas a assumir o risco do deslocamento de equipamentos médicos para a região.

À guisa de exemplo, não há serviços oftalmológicos em Tabatinga. O comandante do Hospital de Guarnição de Tabatinga (HGut), hospital do Exército que atende servidores da Subseção de forma graciosa, esclareceu que problemas renais na localidade podem levar a óbito, em razão do alto custo do tratamento de água e da inexistência de hemodiálise.

Alguns tratamentos disponíveis aos servidores e colaboradores podem ser encontrados apenas na Colômbia, uma vez que a cidade de Leticia corresponde à capital do Departamento de Amazonas colombiano e dispõe de infraestrutura um pouco superior à de Tabatinga, embora também limitada. Em Leticia, o acesso igualmente se dá apenas por via fluvial ou aérea. Contudo, o aeroporto de Leticia recebe aviões cargueiros, enquanto Tabatinga recebe apenas um voo comercial diário, sem viabilidade para transporte de carga.

Nesse contexto, servidores e colaboradores, bem como a magistrada lotada presencialmente em Tabatinga, contribuem com o mesmo valor ao Pro-Social que os demais integrantes do plano de gestão própria do Tribunal, mas não têm acesso a clínicas que realizem exames de sangue básicos ou a especialistas que possam atendê-los em situações de saúde. Tal circunstância contribuiu para que diversos servidores aproveitassem o período pandêmico para se instalarem em outros lugares. Quando da chegada da magistrada, havia pelo menos cinco servidores em teletrabalho em outros estados, inclusive o Diretor de Secretaria, a maior parte por questões envolvendo problemas de saúde e falta de acesso a serviços médicos no local.

Outra questão decorrente da ausência de transporte terrestre é a inexistência de transporte público na localidade. Os jurisdicionados de outras localidades atendidas pela Subseção, inclusive Benjamin Constant – situado a aproximadamente 30 a 40 minutos de distância pelo rio –, precisam custear o deslocamento até a sede da Subseção. Alguns dispõem de meio de locomoção fluvial próprio, geralmente de baixa tração ou a remo, o que multiplica o tempo de deslocamento. Algumas localidades demandam dias de remo para alcançar a sede da Subseção, situação que se agrava quando se consideram deslocamentos até Tefé ou Manaus. Na própria cidade não existem ônibus, prevalecendo o uso de motocicletas e, em menor escala, de automóveis.

6. A Falha Estrutural do INSS na Região do Alto Solimões

A carência de transporte público evidenciou outra dificuldade: a inadequação dos serviços prestados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). A região do Alto Solimões, em especial os municípios de Tabatinga e Benjamin Constant, não possui agências do INSS autorizadas para realizar perícias médicas previdenciárias. A agência mais próxima com profissionais habilitados para perícia médica situa-se em Tefé, a mais de 900 quilômetros por via fluvial, o que torna o acesso à autarquia difícil e, em muitos casos, praticamente impossível para grupos vulneráveis (BRASIL, 1988, art. 194).

Não há notícia de que o INSS providencie balsa mensal para atender as demandas da região do Alto Solimões, cuja população é carente e frequentemente enfrenta dificuldades de deslocamento até o município de Tabatinga, que dirá até localidades mais distantes. A agência do INSS não realiza perícias médicas em Tabatinga e não existe balsa institucional para atendimento da população na região.

A ausência de agência com perícia médica nos municípios de Tabatinga/AM ou Benjamin Constant/AM evidencia falha estrutural do Estado em garantir acesso igualitário a benefícios previdenciários para a população afastada da região próxima a Manaus (SARLET, 2021, p. 464-478). O Estado não pode exigir o impossível de quem reside nas margens, e a inexistência de agência previdenciária com profissionais habilitados para realizar perícia médica não pode ser tratada como negligência dos jurisdicionados que não comparecem administrativamente para realizar perícias presenciais em Tefé ou em Manaus.

Acrescente-se a dificuldade de deslocamento de jurisdicionados que, frequentemente, encontram-se doentes e acamados, inviabilizando seu acesso a condições mínimas de cidadania. Essa situação costuma passar despercebida por magistrados lotados apenas nas capitais, sem contato direto com as peculiaridades e dificuldades da população do interior do Amazonas.

7. A Chegada da Internet por Satélite

Uma transformação relevante na localidade foi a chegada da internet por satélite da Starlink. Anteriormente, havia reserva de mercado e dificuldades com cabos de fibra ótica, de modo que a cidade praticamente não dispunha de comunicação por internet, com interrupções que duravam semanas. Após a instalação da Starlink, permitindo que cada usuário disponha de sua própria antena de captação de sinal, a cidade passou a estar mais integrada ao país e ao mundo.

A magistrada não vivenciou os períodos de baixa conectividade, mas os relatos são consistentes acerca das melhorias observadas após a disponibilização da internet por satélite. A própria Subseção passou

a contar com internet a cabo e com sistema de redundância da Starlink para situações de interrupção dos fios, o que melhorou a qualidade do trabalho.

8. As Especificidades da População Indígena

Outro aspecto observável apenas no local é a diversidade das etnias indígenas atendidas. Embora a mais populosa seja a Terra Indígena Yanomami, em Roraima, na Terra Indígena Vale do Javari há povos ainda em isolamento ou de recente contato (ISA, 2024). Há inclusive povos hostis, como os Korubo, conhecidos pelo uso de bordunas, que constituem um dos povos com maior número de grupos isolados no mundo.

A Terra Indígena Vale do Javari abriga a maior concentração de povos indígenas isolados do mundo, com 19 grupos que optaram por não manter contato com não indígenas, além de outras 26 etnias, como Marubo, Matis e Korubo, somando mais de 6 mil pessoas (FUNAI, 2024).

Observa-se, ainda, a vulnerabilidade da mulher indígena. Muitas são vítimas de violência sexual praticada por familiares ou integrantes das comunidades, mas encontram obstáculos para denunciar, uma vez que o autor sofreria consequências de prisão e expulsão do território indígena. Nesse contexto, alguns familiares e lideranças indígenas desencorajam a denúncia por parte da vítima.

Ressalta-se também a dificuldade de povos indígenas com drogas e álcool. Há elementos que indicam menor tolerância genética para metabolizar essas substâncias, afetando especialmente os indígenas, que se tornariam mais propensos a comportamentos violentos entre si ou a episódios de suicídio.

9. Aspectos Culturais: o Festisol

Há também aspectos positivos a registrar. Constitui grata surpresa constatar que o Estado do Amazonas não conta apenas com o Bumbódromo, mas também com o Onçódromo, sede do Festival Internacional de Tribos do Alto Solimões (Festisol), cujo canto 'Amazônia Indígena' foi o que mais animou a população. O festival conta com duas onças: a onça Preta (representando o povo Ticuna) e a onça Pintada (representando o povo Omágua). A apresentação ressaltou a história indígena local e prestigiou as diversas etnias, constituindo expressiva manifestação cultural.

10. Conclusão

Nenhuma dessas constatações poderia ser feita por magistrado que permanece na capital, sem contato direto com a população que atende.

A experiência vivenciada na Subseção Judiciária de Tabatinga/AM evidencia que a presença física do magistrado no local de jurisdição não constitui mera formalidade administrativa, mas condição

essencial para a adequada prestação jurisdicional em regiões remotas. O juiz presente é, simultaneamente, a representação institucional do Poder Judiciário perante a população local e instrumento de identificação de demandas, apto a reconhecer problemas estruturais, carências de serviços públicos e especificidades socioculturais que passariam despercebidas a uma gestão exercida à distância.

Os problemas identificados – desde a inadequação dos imóveis funcionais até a inexistência de agência do INSS com perícia médica a menos de 900 quilômetros, passando pelas questões de sustentabilidade ambiental, carência de serviços de saúde e vulnerabilidades específicas da população indígena – somente se revelam ao magistrado que efetivamente reside e trabalha na localidade.

Conclui-se, portanto, que a efetivação do acesso à justiça nas regiões mais remotas da Amazônia brasileira depende fundamentalmente de políticas institucionais que valorizem e viabilizem a permanência de magistrados nos locais de difícil provimento, oferecendo-lhes – e aos servidores que os acompanham – condições adequadas de moradia, saúde e trabalho. O Tribunal Regional Federal da 1ª Região, como ‘Tribunal da Amazônia’, tem o desafio de transformar esse título em compromisso efetivo com as populações que vivem no interior da floresta, o que passa necessariamente pela presença física de seus juizes nos territórios jurisdicionados.

Referências

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 25 set. 2025.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Resolução nº 400, de 16 de junho de 2021*. Dispõe sobre a política de sustentabilidade no âmbito do Poder Judiciário. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 25 set. 2025.

EPSTEIN, Lee; KING, Gary. The rules of inference. *University of Chicago Law Review*, Chicago, v. 69, n. 1, p. 1-133, 2002.

FUNDAÇÃO NACIONAL DOS POVOS INDÍGENAS (FUNAI). *Terra Indígena Vale do Javari*. Disponível em: <https://www.gov.br/funai>. Acesso em: 25 set. 2025.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). *Povos Indígenas no Brasil: Vale do Javari*. Disponível em: <https://pib.socioambiental.org>. Acesso em: 25 set. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

A Governança da Prova Pericial em Benefícios por Incapacidade: Padronização, Capacitação e Efetividade dos Direitos Sociais na Justiça Federal (JEF Franca/SP)

Ana Carolina Magalhães Caturelli¹

Resumo: A prova pericial desempenha papel fundamental na concessão de benefícios por incapacidade, tanto de natureza previdenciária quanto assistencial. No âmbito da Justiça Federal, especialmente nos Juizados Especiais Federais (JEFs), a perícia médica e social constitui elemento decisivo para a efetividade do direito constitucional à seguridade social. Este registro reflexivo analisa a governança da prova pericial nos processos relativos ao Benefício de Prestação Continuada (BPC/LOAS) e aos benefícios previdenciários por incapacidade, com foco no Juizado Especial Federal de Franca/SP. Adota-se abordagem qualitativa, de caráter exploratório, com base em diálogos com magistrados, advogados e servidores da Justiça. O diagnóstico indica que, embora a perícia não represente gargalo de celeridade processual em Franca, a heterogeneidade e a insuficiência qualitativa dos laudos impactam a litigiosidade recursal, a uniformidade das decisões e a confiança da população no Judiciário. Discute-se a relevância da Resolução CNJ nº 630/2025, que padroniza procedimentos e institui o SisPerJud, e propõem-se soluções para a capacitação inicial e continuada de peritos médicos e assistentes sociais, incluindo cursos presenciais e a distância, parcerias com universidades, conselhos profissionais e organismos nacionais e internacionais. Conclui-se que a governança da prova pericial deve ser concebida como política pública judiciária, essencial para a concretização da dignidade da pessoa humana e dos direitos sociais, bem como boa prática de inovação institucional com potencial de replicação em escala nacional.

Palavras-chave: prova pericial; benefícios por incapacidade; governança judiciária; capacitação de peritos; direitos sociais.

1. Introdução

O direito à seguridade social, consagrado no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, integra o núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais. Entre suas dimensões, destacam-se a previdência e a assistência social, destinadas a proteger indivíduos em situação de vulnerabilidade econômica ou

¹ Juíza Federal Substituta – JEF Franca/SP – TRF3. E-mail: acaturel@trf3.jus.br

incapacidade para o trabalho. A concretização desses direitos demanda a atuação efetiva do Poder Judiciário, especialmente nos litígios sobre a concessão de benefícios assistenciais e previdenciários.

Nos Juizados Especiais Federais (JEFs), criados pela Lei nº 10.259/2001, verifica-se grande volume de demandas envolvendo o Benefício de Prestação Continuada (BPC/LOAS) e os benefícios previdenciários por incapacidade, tais como o auxílio por incapacidade temporária e a aposentadoria por incapacidade permanente. Em tais demandas, a prova pericial – médica e social – revela-se elemento nuclear para a formação da convicção judicial.

Nesse contexto, a perícia judicial, mais do que ato técnico, constitui instrumento de legitimidade decisória, ao conectar o saber científico ao processo judicial. Se, por um lado, o tempo de realização das perícias pode constituir gargalo processual, por outro, a qualidade heterogênea dos laudos compromete a uniformidade das decisões, aumenta a litigiosidade recursal e fragiliza a confiança social no Judiciário.

Diante desse quadro, propõe-se repensar a governança da prova pericial, entendida como política pública judiciária que articula aspectos normativos, administrativos e formativos para assegurar maior consistência e efetividade na avaliação da incapacidade. Destaca-se a importância da Resolução CNJ nº 630/2025, que introduziu diretrizes nacionais para padronização metodológica das perícias, implantou o Sistema de Perícias da Justiça (SisPerJud) e estabeleceu a obrigatoriedade de capacitação inicial e continuada de peritos e assistentes sociais.

O objetivo deste registro reflexivo é analisar o papel da prova pericial nas demandas de benefícios por incapacidade no âmbito da Justiça Federal, com foco no JEF de Franca, identificando seus impactos sobre a prestação jurisdicional e propondo medidas de inovação institucional para a capacitação de peritos e assistentes sociais. Busca-se examinar de que modo a governança da prova pericial pode contribuir para a efetividade dos direitos sociais e para o fortalecimento da confiança no Poder Judiciário.

A relevância do tema reside em três dimensões: jurídica, por envolver a concretização de direitos fundamentais sociais; social, por tratar de benefícios voltados a populações vulneráveis; e institucional, por propor soluções inovadoras alinhadas às diretrizes do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

A partir dessa perspectiva, o registro pretende contribuir para a reflexão crítica sobre o papel do Poder Judiciário na efetivação dos direitos sociais, propondo caminhos para que a perícia judicial se consolide não apenas como meio de prova, mas como instrumento de justiça social.

2. Direitos sociais, dignidade humana e proteção previdenciária e assistencial

A Constituição Federal de 1988 consolidou um modelo de Estado Social, ao estabelecer no artigo 1º a dignidade da pessoa humana como fundamento da República e, no artigo 6º, os direitos sociais, entre eles

a previdência e a assistência. A dignidade da pessoa humana funciona como vetor interpretativo de todo o ordenamento, exigindo do Estado prestações que garantam condições mínimas de existência.

No plano infraconstitucional, a Lei nº 8.213/1991 disciplina benefícios voltados à proteção de segurados em situação de incapacidade para o trabalho, enquanto a Lei nº 8.742/1993 (LOAS) assegura o Benefício de Prestação Continuada (BPC) a idosos e pessoas com deficiência em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

2.1 A prova pericial como instrumento de legitimação da decisão judicial

A prova no processo não tem apenas função de reconstrução de fatos, mas também de legitimação da decisão judicial. A decisão é aceita pela comunidade na medida em que se funda em métodos racionais de apuração. Nas ações previdenciárias e assistenciais, a perícia é essencial, pois fornece subsídios técnicos para aferição de incapacidade e vulnerabilidade.

As normas que regulamentam a atuação dos peritos judiciais, independentemente da natureza da demanda, estão sistematizadas no art. 156 do Código de Processo Civil. Esse dispositivo legal, em seus parágrafos, estabelece diretrizes fundamentais acerca da nomeação de peritos pelos magistrados, da formação e manutenção de cadastros de profissionais habilitados, bem como da necessidade de avaliações e reavaliações periódicas desses especialistas. Tais previsões refletem a preocupação do legislador em conferir rigor técnico e transparência ao trabalho pericial, reconhecendo a centralidade da prova técnica em diversos ramos do Direito.

Nesse sentido, o art. 156 do CPC não apenas disciplina aspectos formais da atuação dos peritos, mas também se insere em uma política judiciária voltada à qualificação e à padronização dos serviços periciais, buscando reduzir a disparidade de laudos e assegurar maior confiabilidade na prestação jurisdicional.

2.2 Vulnerabilidade social e impactos da perícia judicial

A análise da vulnerabilidade social está intimamente ligada à concessão de benefícios assistenciais e previdenciários. A judicialização dos benefícios por incapacidade decorre, entre outros fatores, da dificuldade de acesso administrativo e da heterogeneidade avaliativa. Nesse cenário, a perícia social e médica adquire papel central: o laudo bem fundamentado favorece o acesso ao direito, enquanto a perícia deficiente prolonga litígios, gera insegurança e eleva a litigiosidade recursal.

Dados do relatório Justiça em Números (CNJ, 2024, p. 350) indicam que ações de natureza previdenciária e assistencial representam parcela significativa das demandas da Justiça Federal. Embora

no JEF de Franca não se verifique atraso excessivo na realização de perícias, a heterogeneidade na qualidade dos laudos compromete a uniformidade decisória e impacta diretamente a confiança social.

2.3 Governança judiciária e inovação institucional

O conceito de governança judiciária refere-se à capacidade de o Poder Judiciário planejar, executar e avaliar suas políticas e práticas internas, com foco na eficiência, transparência e legitimidade. Nesse campo, a prova pericial deve ser tratada como componente estratégico, não apenas técnico.

A legitimidade democrática do direito exige procedimentos racionais de deliberação e decisão, o que significa que a perícia precisa ser realizada de modo padronizado, acessível e transparente.

A Resolução CNJ nº 630/2025 representa avanço significativo nesse contexto, ao instituir a avaliação biopsicossocial fundamentada na Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF/OMS), determinar a utilização do SisPerJud e exigir capacitação inicial e continuada de peritos e assistentes sociais.

3. Objeto da reflexão

O objeto deste registro é a prova pericial – médica e social – nos processos envolvendo benefícios por incapacidade, tanto assistenciais (BPC/LOAS) quanto previdenciários (auxílio por incapacidade temporária e aposentadoria por incapacidade permanente), com foco no JEF de Franca/SP.

3.1 Motivações

No exercício da jurisdição no Juizado Especial Federal de Franca/SP, constato diariamente um volume expressivo de demandas relacionadas a benefícios por incapacidade. Nessas ações, a definição do direito material do autor depende, de forma incontornável, da realização de perícia médica, uma vez que os magistrados não detêm a capacidade técnica para avaliar, por si, a existência ou a extensão da incapacidade laboral ou da deficiência de longo prazo. Esse cenário torna a decisão judicial fortemente condicionada aos laudos periciais.

A heterogeneidade e, em muitos casos, a insuficiente qualidade técnica desses laudos impactam diretamente o mérito das decisões, refletindo na justiça do caso concreto. Esse diagnóstico não é isolado.

Durante curso para vitaliciamento, promovido pela Escola de Magistrados da Justiça Federal da 3ª Região (EMAG/TRF3), em grupo formado por juízes e juízas de diversos JEFs da região, verificou-se que uma

das maiores dificuldades práticas no julgamento dessas demandas reside na falta de padronização e na carência de capacitação sistemática dos peritos.

A prática cotidiana no gabinete reforça essa constatação. Grande parte dos atendimentos realizados com advogados envolve questionamentos relativos ao conteúdo, à clareza ou à suficiência dos laudos periciais. Além disso, observa-se número significativo de determinações para complementação ou esclarecimento dos exames periciais, o que aumenta a duração do processo e compromete a previsibilidade das decisões.

Em diálogo com servidores sobre o tema, uma servidora relatou que sua filha, estudante do quinto ano de medicina, demonstrava interesse em atuar futuramente como perita judicial, mas desconhecia qualquer caminho de formação ou disciplina universitária voltada à perícia médica. Esse relato revela não apenas a lacuna existente na formação acadêmica, mas também a oportunidade de estabelecer parcerias com universidades para integrar conteúdos de perícia judicial na graduação em medicina, de modo a capacitar, desde a formação inicial, profissionais que atuarão em um campo de tamanha relevância para a efetividade dos direitos sociais.

Diante desse conjunto de fatores, emerge a motivação para a presente investigação reflexiva: propor soluções inovadoras voltadas à qualificação da prova pericial, com ênfase na capacitação inicial e continuada dos peritos e assistentes sociais e na implementação de práticas de governança que assegurem rigor técnico, uniformidade metodológica e efetividade na tutela dos direitos fundamentais.

3.2 Desafios

A reflexão crítica acerca da prova pericial encontra diversos desafios. Entre eles, destaca-se a escassez de profissionais especializados em medicina do trabalho e em perícia judicial, que dificulta a composição de um corpo técnico qualificado e estável. Soma-se a isso a heterogeneidade metodológica dos laudos, que compromete a previsibilidade e a consistência das decisões.

Outro desafio reside na ausência de um controle centralizado rigoroso por parte dos Tribunais sobre a atuação dos peritos, o que perpetua práticas desuniformes. Há ainda a necessidade de conciliar a independência técnica do perito com parâmetros de governança, de forma a garantir tanto rigor científico quanto efetividade social. Por fim, as limitações logísticas, especialmente em subseções judiciais situadas em regiões mais afastadas, onde não há oferta próxima de cursos presenciais de capacitação, constituem obstáculo adicional.

4. Desenvolvimento

4.1 Diagnóstico do cenário atual

O panorama das demandas envolvendo benefícios por incapacidade no âmbito da Justiça Federal evidencia a centralidade da prova pericial na solução desses litígios.

O Juizado Especial Federal de Franca/SP apresenta um cenário particular: diferentemente de outras subseções judiciárias, a perícia médica e social não constitui um dos principais gargalos processuais em termos de tempo de tramitação. Esse dado é relevante porque desloca o foco da análise. Se em muitos JEFs do país a demora na realização da perícia compromete a razoável duração do processo (CF/88, art. 5º, LXXVIII), em Franca o problema não se relaciona à celeridade, mas sim à qualidade e uniformidade dos laudos periciais.

A heterogeneidade metodológica entre peritos leva a conclusões divergentes sobre situações semelhantes, o que repercute diretamente na litigiosidade recursal. A interposição de recursos contra sentenças de indeferimento de benefícios revela-se, muitas vezes, não apenas como manifestação de inconformismo da parte, mas como resposta à insuficiência ou fragilidade dos elementos técnicos apresentados nos laudos.

Esse quadro gera múltiplos efeitos. O primeiro é o aumento da taxa de recursos: decisões baseadas em laudos frágeis tendem a ser questionadas com maior frequência, sobrecarregando os Tribunais Regionais Federais. O segundo é a insegurança jurídica: a falta de padronização metodológica reduz a previsibilidade das decisões, dificultando a consolidação de jurisprudência estável. O terceiro refere-se à desigualdade no acesso à justiça: cidadãos em situação de vulnerabilidade social enfrentam barreiras adicionais quando precisam recorrer para obter benefício. O quarto concerne à erosão da confiança social no Judiciário: a percepção de arbitrariedade ou inconsistência nas decisões fragiliza a legitimidade institucional da Justiça Federal.

Nesse contexto, a questão central não é a velocidade com que as perícias são realizadas, mas a governança da prova pericial, que envolve desde a seleção e capacitação dos profissionais até a padronização de instrumentos de avaliação.

A Resolução CNJ nº 630/2025 surge como marco relevante nesse processo, ao estabelecer diretrizes nacionais de unificação metodológica, instituir o SisPerJud como sistema de gestão pericial e determinar a obrigatoriedade de capacitação inicial e continuada dos profissionais envolvidos. Contudo, a mera existência da norma não garante sua efetividade, sendo imprescindível a criação de mecanismos concretos de implementação.

Portanto, o diagnóstico do cenário atual no JEF de Franca revela um paradoxo institucional: embora a celeridade esteja assegurada, a efetividade plena dos direitos sociais depende da melhoria qualitativa da prova pericial, condição indispensável para decisões mais justas, uniformes e socialmente legítimas.

4.2 Impactos da heterogeneidade dos laudos periciais

A ausência de critérios uniformes na elaboração de laudos periciais médicos e sociais gera um conjunto de efeitos negativos que transcendem o plano processual, atingindo diretamente a efetividade dos direitos sociais e a legitimidade da jurisdição.

Do ponto de vista processual, a heterogeneidade dos laudos produz decisões judiciais inconsistentes. Situações fáticas semelhantes, avaliadas por diferentes peritos, podem resultar em conclusões divergentes sobre incapacidade ou vulnerabilidade, o que compromete a coerência interna do sistema de justiça.

Essa disparidade metodológica repercute na litigiosidade recursal. Quando a decisão judicial se fundamenta em laudo considerado insuficiente, contraditório ou incompleto, aumenta-se a probabilidade de interposição de recurso, o que onera o Tribunal Regional Federal e prolonga a solução definitiva do conflito. Além disso, a insegurança causada pela variabilidade das perícias gera incentivos à litigância, uma vez que as partes percebem que resultados distintos podem ser obtidos em diferentes instâncias.

No plano social, a heterogeneidade dos laudos afeta diretamente os segurados e beneficiários em situação de vulnerabilidade. Para muitos, a demora adicional decorrente da interposição de recursos significa prolongamento de situações de desamparo econômico, que podem resultar em agravamento das condições de saúde e aprofundamento da exclusão social.

Do ponto de vista institucional, a falta de uniformidade compromete a confiança pública no Judiciário. A legitimidade da justiça não decorre apenas da aplicação da lei, mas também da percepção de que o processo decisório é racional e justo. Quando a sociedade observa decisões divergentes baseadas em laudos frágeis ou inconsistentes, instala-se a sensação de arbitrariedade, o que corrói a credibilidade da instituição.

Por fim, há impactos econômicos relevantes. O aumento do número de recursos e a necessidade de repetição de perícias elevam o custo processual e demandam mais recursos públicos, em um sistema já sobrecarregado. O princípio da eficiência administrativa (CF/88, art. 37) impõe ao Judiciário o dever de racionalizar a utilização de recursos, o que só será possível mediante padronização metodológica e capacitação dos profissionais envolvidos.

Assim, a heterogeneidade dos laudos periciais não pode ser tratada como questão meramente técnica, mas como um problema sistêmico de governança, que afeta simultaneamente a eficiência processual, a justiça social e a legitimidade institucional do Poder Judiciário.

4.3 A inovação normativa da Resolução CNJ nº 630/2025

A publicação da Resolução nº 630/2025 do Conselho Nacional de Justiça representou um marco na governança da prova pericial no âmbito da Justiça Federal. O normativo surgiu como resposta à necessidade de padronização metodológica, qualificação profissional e integração tecnológica dos processos envolvendo benefícios por incapacidade, especialmente aqueles relacionados ao Benefício de Prestação Continuada (BPC/LOAS) e aos benefícios previdenciários que exigem avaliação médica e social.

Entre suas principais inovações, destaca-se a adoção da avaliação biopsicossocial: a resolução estabelece que a perícia médica e social deve observar a Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF), desenvolvida pela Organização Mundial da Saúde (OMS), ampliando a análise para além do diagnóstico clínico e incluindo aspectos funcionais e contextuais do indivíduo.

Outra inovação relevante é a implantação do SisPerJud, sistema nacional para gestão de perícias, com objetivo de uniformizar procedimentos, permitir maior transparência e facilitar a interlocução entre magistrados, peritos e partes. A resolução também impõe a obrigatoriedade de capacitação inicial e continuada de peritos e assistentes sociais, reconhecendo que a qualidade da prova depende da atualização constante dos profissionais.

Ademais, a resolução promove a padronização de formulários e critérios periciais, com a criação de modelos nacionais de laudos, visando reduzir a heterogeneidade e assegurar maior objetividade e clareza na apresentação dos resultados. Por fim, ao adotar parâmetros internacionais de avaliação da incapacidade, a resolução reforça a centralidade da dignidade humana e da inclusão social como valores orientadores da atuação jurisdicional.

Do ponto de vista teórico, a Resolução CNJ nº 630/2025 dialoga com a concepção de governança judiciária enquanto política pública de inovação. Nesse sentido, a resolução pode ser compreendida como mecanismo de racionalização institucional, na medida em que padroniza práticas e amplia a transparência do processo decisório.

No entanto, a eficácia das normas de proteção de direitos fundamentais não se esgota na edição de textos normativos. Sua concretização depende da implementação efetiva e da criação de instrumentos de monitoramento, auditoria e integração com escolas da magistratura, universidades e conselhos profissionais.

Assim, a Resolução nº 630/2025 precisa ser acompanhada de políticas de capacitação e de recursos adequados para que alcance seus objetivos. Ao alinhar-se a experiências internacionais, como as diretrizes da União Europeia sobre avaliação de incapacidade laboral e os manuais da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2021), a resolução insere o Judiciário brasileiro em um movimento global de modernização e racionalização da prova pericial.

Ainda assim, seu êxito dependerá da articulação entre CNJ, Conselhos de classe, universidades e magistrados federais na construção de um sistema integrado de formação e acompanhamento das práticas periciais. Dessa forma, a Resolução CNJ nº 630/2025 não apenas inova no plano normativo, mas abre espaço para que a perícia judicial seja compreendida como elemento estratégico de políticas públicas, com impacto direto na efetividade dos direitos sociais e na redução das desigualdades estruturais.

4.4 Propostas de capacitação de peritos e assistentes sociais

A qualidade da prova pericial, especialmente em demandas de benefícios por incapacidade, depende diretamente da formação técnica e ética dos profissionais envolvidos. A Resolução CNJ nº 630/2025, ao estabelecer a obrigatoriedade de capacitação inicial e continuada, inaugura um marco regulatório que precisa ser traduzido em práticas efetivas. Nesse sentido, propõem-se formas inovadoras de capacitação, capazes de combinar rigor técnico, acessibilidade e integração institucional.

4.4.1 Cursos de capacitação inicial

A capacitação inicial deve ser compreendida como requisito para ingresso de novos peritos e assistentes sociais no âmbito da Justiça Federal. Esses cursos poderiam ser oferecidos em parcerias entre o Conselho da Justiça Federal (CJF), as Escolas da Magistratura Federal e as universidades públicas e privadas, com carga horária mínima de 60 a 80 horas. O conteúdo abrangeria: fundamentos constitucionais da seguridade social e dos direitos fundamentais; legislação previdenciária e assistencial (Lei nº 8.213/1991 e Lei nº 8.742/1993); metodologia da avaliação biopsicossocial; integração com sistemas eletrônicos (SisPerJud); elaboração de laudos técnicos claros, objetivos e acessíveis; e ética profissional e imparcialidade pericial.

4.4.2 Programas de capacitação continuada

A atualização periódica é indispensável diante das constantes mudanças normativas e científicas. Propõe-se a criação de programas anuais de capacitação continuada, com duração de 20 a 40 horas, ofertados em diferentes formatos. Esses programas contemplariam: atualização legislativa e

jurisprudencial; novos instrumentos de avaliação funcional e social; oficinas práticas de padronização de laudos; e estudos de caso interdisciplinares.

4.4.3 Modalidades presenciais e EAD

Um dos desafios da capacitação é garantir acesso a profissionais em regiões sem universidades ou centros de formação próximos. Para enfrentar esse problema, sugere-se a adoção de modelo híbrido, com cursos presenciais concentrados em polos regionais estratégicos (universidades federais e estaduais, centros do CNJ e do CJF) e cursos a distância (EAD), desenvolvidos em plataformas digitais de aprendizagem, com aulas síncronas e assíncronas, permitindo que peritos de locais remotos participem sem prejuízo da qualidade.

Essa estratégia dialoga com o princípio da eficiência (CF/88, art. 37) e democratiza o acesso à formação, assegurando que a qualidade da perícia não dependa da localização geográfica do profissional.

4.4.4 Instituições públicas e privadas envolvidas

Para ampliar o alcance e a qualidade dos programas de capacitação, podem ser envolvidas diversas instituições. As universidades públicas e privadas possibilitariam parcerias para oferta de cursos lato sensu e extensão em perícia judicial, inclusive durante a graduação. Os conselhos profissionais seriam responsáveis por validar conteúdos técnicos específicos. As Escolas da Magistratura Federal (EMAG, ESMAF, ENFAM, entre outras), que já possuem tradição em cursos jurídicos de alto nível, poderiam contribuir com sua expertise. Organismos nacionais e internacionais, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Escola Virtual do Governo (ENAP), oferecem manuais e cursos voltados à avaliação de incapacidade e inclusão social.

4.4.5 Possíveis inovações

Como inovação, sugere-se a criação de um Cadastro Nacional de Peritos Certificados (CNPC), vinculado ao SisPerJud, no qual apenas profissionais que concluírem os programas de capacitação inicial e continuada poderiam ser habilitados. Esse modelo garantiria controle de qualidade e possibilitaria auditorias periódicas.

5. Discussão e propostas de inovação institucional

A reflexão desenvolvida até aqui evidencia três eixos fundamentais de propostas de inovação institucional.

5.1 Padronização metodológica da prova pericial

A heterogeneidade dos laudos compromete a coerência das decisões judiciais e alimenta a litigiosidade recursal. Para enfrentar esse problema, é necessário: implementar integralmente os formulários padronizados previstos na Resolução CNJ nº 630/2025 (SisPerJud); realizar oficinas periódicas de alinhamento metodológico entre magistrados, peritos e assistentes sociais, com foco na uniformização da linguagem e critérios técnicos; e instituir mecanismos de auditoria de qualidade dos laudos, com relatórios periódicos de conformidade, a serem monitorados pelo SisPerJud.

Essa padronização não apenas assegura maior clareza e objetividade, mas também fortalece a legitimidade da decisão judicial perante a sociedade.

5.2 Capacitação inicial e continuada

A formação dos profissionais é pilar central para a melhoria da prova pericial. Nesse ponto, as propostas são: criação de cursos de capacitação inicial como requisito obrigatório para ingresso de novos peritos, ofertados em parceria entre o CJF, escolas da magistratura e universidades; oferta de programas de capacitação continuada anuais, em formato híbrido (presencial e EAD), garantindo acessibilidade a profissionais em regiões remotas; envolvimento de instituições públicas e privadas (universidades, conselhos profissionais, organismos nacionais e internacionais) para enriquecer os conteúdos programáticos e validar metodologias; e criação de um Cadastro Nacional de Peritos Certificados (CNPC), integrado ao SisPerJud, no qual somente profissionais capacitados e atualizados poderiam atuar.

Essa proposta atende ao princípio da eficiência administrativa (CF/88, art. 37) e promove maior equidade na formação dos profissionais.

5.3 Governança e integração institucional

O terceiro eixo de propostas refere-se ao fortalecimento da governança, entendida como política pública judiciária. As medidas incluem: desenvolvimento de relatórios periódicos de monitoramento, com indicadores sobre litigiosidade recursal, qualidade dos laudos e tempo médio de tramitação das ações de benefícios por incapacidade; integração entre SisPerJud e Justiça em Números (CNI), permitindo maior transparência e avaliação de políticas públicas; incentivo à formação de equipes multidisciplinares integradas, que combinem médicos, assistentes sociais, psicólogos e terapeutas ocupacionais; e articulação com programas sociais e de saúde pública para construção de diagnósticos mais amplos sobre a vulnerabilidade dos beneficiários.

Essa perspectiva dialoga com a concepção habermasiana sobre a legitimidade das decisões em sociedades complexas, fundada em procedimentos racionais e inclusivos, e com a noção de justiça como instrumento de integração social.

5.4 Síntese das propostas

As propostas apresentadas podem ser resumidas em três níveis. No nível normativo: efetiva implementação da Resolução CNJ nº 630/2025, com padronização metodológica e auditorias de qualidade. No nível formativo: capacitação inicial e continuada dos peritos e assistentes sociais, com uso de modalidades híbridas de ensino. No nível institucional: fortalecimento da governança por meio de monitoramento, integração tecnológica e equipes multidisciplinares.

Em conjunto, tais medidas não apenas qualificam a prova pericial, mas contribuem para a efetividade dos direitos sociais, a redução das desigualdades e o fortalecimento da confiança social no Poder Judiciário.

6. Conclusão

A efetividade do direito à seguridade social, especialmente no tocante aos benefícios por incapacidade de natureza assistencial e previdenciária, depende da atuação qualificada do Poder Judiciário. Nesse contexto, a prova pericial médica e social não se limita a ser mero meio de instrução processual, mas assume a condição de instrumento de legitimidade decisória e de justiça social.

As fragilidades relacionadas à qualidade e à uniformidade dos laudos impactam diretamente a segurança jurídica, a litigiosidade recursal e a confiança da sociedade nas instituições.

O registro evidenciou que a edição da Resolução CNJ nº 630/2025 representa avanço normativo significativo ao estabelecer diretrizes nacionais para a padronização da perícia, a capacitação dos profissionais e a implantação do SisPerJud. Contudo, a efetividade dessas medidas dependerá da implementação prática e do fortalecimento da governança judiciária.

As propostas de inovação institucional apresentadas neste trabalho apontam três eixos estratégicos. O primeiro refere-se à padronização metodológica, por meio da adoção integral dos formulários padronizados, oficinas de alinhamento e auditorias de qualidade. O segundo concerne à capacitação inicial e continuada, com cursos presenciais e a distância, em parceria com universidades, escolas da magistratura e conselhos profissionais, além da criação de um Cadastro Nacional de Peritos Certificados. O terceiro eixo trata da governança e integração institucional, por meio de relatórios de

monitoramento, integração tecnológica (SisPerJud e Justiça em Números), equipes multidisciplinares e diálogo com políticas sociais e de saúde pública.

O presente registro reflexivo propõe uma visão sistêmica da perícia judicial, que a compreende como política pública judiciária de inclusão e equidade, e não apenas como atividade técnica acessória ao processo.

Como perspectivas futuras, sugere-se: ampliar pesquisas empíricas (análises de relatórios, entrevistas com peritos, acadêmicos de cursos de medicina, advogados, servidores do INSS, periciandos); desenvolver estudos comparados com sistemas estrangeiros que já consolidaram práticas de avaliação biopsicossocial; e fomentar políticas públicas judiciárias que fortaleçam a formação e o acompanhamento dos profissionais envolvidos.

Em última análise, o fortalecimento da perícia judicial qualificada contribuirá não apenas para a eficiência processual, mas para a concretização da promessa constitucional de uma sociedade livre, justa e solidária, em que a dignidade humana e a proteção social não sejam meros enunciados normativos, mas realidades vividas pelos cidadãos.

Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 fev. 2026.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 1 fev. 2026.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 1 fev. 2026.

BRASIL. Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10259.htm. Acesso em: 1 fev. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 1 fev. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em Números 2024: ano-base 2023. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 1 fev. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 630, de 2025. Estabelece diretrizes para padronização da prova pericial e institui o Sistema de Perícias da Justiça (SisPerJud). Brasília: CNJ, 2025.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Disability and work: guidelines for good practices. Geneva: ILO, 2021.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF). São Paulo: Edusp, 2003.

