



ESMPU

REVISTA

DA ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

RESMPU

VOLUME 3 · NÚMERO 2 · JUL./DEZ. 2025

ISSN 2965-3061





REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

Paulo Gustavo Gonet Branco
PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

Hindenburg Chateaubriand Pereira Diniz Filho
VICE-PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

Raquel Branquinho Pimenta Mamede Nascimento
DIRETORA-GERAL

Manoel Jorge e Silva Neto
DIRETOR-GERAL ADJUNTO

COMITÊ CIENTÍFICO CONSULTIVO

Clarissa Ribeiro Schinestsck
PROCURADORA DO TRABALHO
E COORDENADORA DO COMITÊ

Luiza Cristina Fonseca Frischeisen
SUBPROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA

Antonio do Passo Cabral
PROCURADOR DA REPÚBLICA

Carlos Bruno Ferreira da Silva
PROCURADOR DA REPÚBLICA

Gisele Santos Fernandes Góes
PROCURADORA REGIONAL DO TRABALHO

Adriana dos Santos Imbrosio
PROCURADORA DE JUSTIÇA MILITAR

André Vinícius Espírito Santo de Almeida
PROCURADOR DE JUSTIÇA

ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO



ESMPU

REVISTA

DA ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

— **RESMPU** —

VOLUME 3 • NÚMERO 2 • JUL./DEZ. 2025

ISSN-L 2965-3061

Brasília, 2026

REVISTA DA ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO – RESMPU

A Revista da Escola Superior do Ministério Público da União – RESMPU é periódico especializado, de natureza técnico-científica, que veicula semestralmente, em acesso aberto e fluxo contínuo, textos inéditos, com a missão de promover o progresso da ciência, do desenvolvimento científico do País e da inovação nos temas afetos ao Ministério Público brasileiro.



EDITORA-CHEFE: Raquel Branquinho Pimenta Mamede Nascimento

SECRETARIA DE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO: Renata Souza Mendes Salgueiro

SUBSECRETARIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E COMUNICAÇÃO CIENTÍFICA: Allana de Albuquerque Sousa Silva

COORDENADORIA DE COMUNICAÇÃO CIENTÍFICA: Lizandra Nunes Marinho da Costa Barbosa

DIVISÃO DE EDITORAÇÃO: Sarah do Nascimento Araújo

NÚCLEO DE PREPARAÇÃO E REVISÃO TEXTUAL: Sandra Maria Telles

NÚCLEO DE DESIGN EDITORIAL: Sheylise Rhoden

PREPARAÇÃO DE ORIGINAIS: Davi Silva do Carmo, Jennyfer Alves de Carvalho, Mariana de Lima Georg, Lizandra Nunes Marinho da Costa Barbosa

REVISÃO DE PROVAS GRÁFICAS: Davi Silva do Carmo

CAPA: Rossele Curado

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO: Natali Andrea Gomez Valenzuela

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Revista da Escola Superior do Ministério Público da União. – v. 3, n. 2 (jul./dez.2025 -).
– Brasília - DF : ESMPU, 2026 -
v. ; 25 cm.

Semestral

Sigla da publicação: RESMPU

Publicado também online

ISSN-L 2965-3061

1. Ministério Público (Brasil) - periódicos. 2. Direito - periódicos. I. Título.

CDD 341.413

Elaborada por Vinicius Cordeiro Galhardo – CRB-1/2840

Escola Superior do Ministério Público da União

SGAS L2 Sul Quadra 603, Lote 22 | CEP 70200-630 | Brasília-DF

www.escola.mpu.mp.br

CC BY-NC 4.0

Os textos estão sob Licença Creative Commons – Atribuição-Não Comercial 4.0.

É autorizada a reprodução total ou parcial para fins não comerciais, desde que inserida a fonte e indicada a autoria do texto.

Acesse: https://escola.mpu.mp.br/publicacoescientificas/index.php/revista2/pt_BR

As opiniões expressas nesta obra são de exclusiva responsabilidade dos/as autores/as.

EQUIPE EDITORIAL

COMITÊ DE POLÍTICA EDITORIAL

Clarissa Ribeiro Schinestsck (Procuradora do Trabalho e Coordenadora do Comitê)
Luiza Cristina Fonseca Frischeisen (Subprocuradora-Geral da República)
Antonio do Passo Cabral (Procurador da República)
Carlos Bruno Ferreira da Silva (Procurador da República)
Gisele Santos Fernandes Góes (Procuradora Regional do Trabalho)
Adriana dos Santos Imbrosio (Procuradora de Justiça Militar)
André Vinícius Espírito Santo de Almeida (Procurador de Justiça)

CORPO EDITORIAL CIENTÍFICO

Adelcio Machado Dos Santos (Universidade Alto Vale do Rio do Peixe – UNIARP)
Adegmar José Ferreira (Universidade Federal de Goiás – UFG)
Adriana Campos Silva (Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG)
Afonso de Paula Pinheiro Rocha (Ministério Público do Trabalho – MPT)
Alexandro Santos Oliveira (Escola Superior do Ministério Público da União – ESMPU)
Alexander Cambraia Nascimento Vaz (Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP)
Alice Bianchini (Associação Brasileira das Mulheres de Carreira Jurídica – ABMCJ Nacional)
Alice Santos Veloso Neves (Universidade Federal de Goiás – UFG)
Ana Carolina Figueiró Longo (Centro Universitário de Brasília – UniCEUB)
Andrea Vieira Santos (Ministério Público Federal – MPF)
Antonio Henrique Graciano Suxberger (Universidad Pablo de Olavide, Espanha)
Barbara Novaes Medeiros (Universidade de Brasília – UNB)
Beatriz Accioly Vaz (Ministério Público Federal – MPF)
Bethania Itagiba Aguiar Arifa (Procuradoria-Geral da República – PGR)
Bruna Bastos (Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos)
Camila Henning Salmoria (Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam)
Carolina Castelo Branco de Melo (Procuradoria-Geral da República – PGR)
Carlos Eduardo dos Santos Mouta Cipriano Guimarães (Ministério Público da União – MPU)
Carlos Henrique Bezerra Leite (Faculdade de Direito de Vitória – FDV)
Carlos Roberto Gomes dos Santos (Universidade Católica de Brasília – UCB)
Ciani Sueli das Neves (Universidade Federal de Pernambuco – UFPE)
Cinara Maria Carneiro Rocha (Escola de Engenharia da Universidade do Minho – Centro Algoritimi)
Clara Moura Masiero (Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos)
Cláudia Taís Siqueira Cagliari (Centro Universitário UNA de Bom Despacho)
Claudio Smirne Diniz (Universidade Estadual de Ponta Grossa – UEPG)
Cleiton Lixieski Sell (Universidade de Burgos, Espanha)
Cleucio Santos Nunes (Universidade de Brasília – UnB)
Daisy Assmann Lima (Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT)
Daniel Santiago Coutinho de Miranda (Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ)
Daniella Maria dos Santos Dias (Universidade Federal do Pará – UFPA)
Danny de Castro Soares (Ministério Público da União – MPU)
Denise de Oliveira Horta (Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS)
Diego Oliveira de Souza (Universidade Federal de Santa Maria – UFSM)
Dione Aparecida Tiago (Escola Superior do Ministério Público da União – ESMPU)
Djalma Leandro Junior (Ministério Público Federal – MPF)

Douglas Rafael de Castro Aguiar (Escola Superior do Ministério Público da União – ESMPU)
Edson Medeiros Branco Luiz (Universidade Federal Fluminense – UFF)
Elcio Nacur Rezende (Faculdades Milton Campos – FMC)
Elisrael Rodrigues Passos (Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT)
Emerson Ademir Borges de Oliveira (Universidade de Marília – Unimar)
Fabiola Vianna Morais (Universidade Federal Fluminense – UFF)
Felipe Luciano Pires (Demarest Advogados)
Fernanda Bersanetti Barbieri (Universidade Federal do Paraná – UFPR)
Ferdinando Marco Gomes Serejo Sousa (Escola Superior da Magistratura – Esmam)
Fernando Rodrigues Martins (Universidade Federal de Uberlândia – UFU)
Fernando Sérgio Tenório de Amorim (Universidade Federal de Pernambuco – UFPE)
Flavia Danielle Santiago Lima (Universidade Federal de Pernambuco – UFPE)
Galtiênio da Cruz Paulino (Universidade do Porto, Portugal)
Guilherme Bruno de Lima (Universidade do Distrito Federal – UnDF)
Guilherme Fernandes Ferreira Tavares (Ministério Público Federal – MPF)
Helberty Vinícios Coelho (Universidade Vale do Rio Doce – Univale)
Hemerson Allan Carvalho Cunha (Centro Universitário Estácio da Amazônia)
Igor de Lucena Mascarenhas (Universidade Federal da Bahia – UFBA)
Isis Aparecida Conceição (Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – Unilab)
Ivana Ribeiro Aragão Zuba (Procuradoria da República em Minas Gerais – PRMG)
Janaina Rigo Santin (Universidade de Caxias do Sul – UCS)
Jean Carlos Dias (Centro Universitário do Pará – Cesupa)
Jesualdo Eduardo de Almeida Júnior (Universidade Estadual de Londrina – UEL)
João Francisco da Mota Júnior (Universidade de Salamanca, Espanha)
João Paulo Lordelo Guimarães Tavares (Ministério Público Federal – MPF)
João Pedro Seefeldt Pessoa (Universidade Federal de Santa Maria – UFSM)
Jonatas Dutra Sallaberry (Universidade Federal do Paraná – UFPR)
José Welhington Cavalcante Rodrigues (Universidade Federal da Paraíba – UFPB)
Julio José Araujo Junior (Ministério Público Federal – MPF)
Juraci de Souza Santos Junior (Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam)
Leonardo Castro Maia (Ministério Público do Estado de Minas Gerais – MPMG)
Leonardo Gonçalves Juzinskas (Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS)
Luana Esteche Nunes (Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP)
Luiz Eduardo Camargo Outeiro Hernandes (Ministério Público Federal – MPF)
Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro (Escola Superior Dom Helder Câmara – ESDHC)
Marcelo Buzaglo Dantas (Universidade do Vale do Itajaí – Univale)
Marcelo Ivan Melek (Universidade Positivo)
Marcelo Ribeiro de Oliveira (Fundação Getulio Vargas – FGV)
Marcelo Rodrigues Mazzei (Universidade de Ribeirão Preto – Unaerp)
Maria da Glória Costa Gonçalves de Sousa Aquino (Universidade Federal do Maranhão – UFMA)
Maria Viveiros Peixoto Volkmer Fell (Ministério Público Federal – MPF)
Mario Cesar Guimarães Battisti (Instituto de Estudos Avançados em Terapia Ocupacional – IEATO)
Mario Luiz Ramidoff (Centro Universitário Curitiba – Unicuritiba)
Mário Márcio Saadi Lima (Fundação Getulio Vargas – FGV)
Osmir Antonio Globekner (Ministério Público Federal)
Pablo Coutinho Barreto (Ministério Público Federal – MPF)
Paola Luduvise Salomão (Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios – MPDFT)
Paula Fernandes Teixeira Canêdo (Universidade Federal de Goiás – UFG)

Plínio Pacheco Clementino de Oliveira (Universidade de Coimbra, Portugal)
Priscilla Cardoso Rodrigues (Universidade Federal de Roraima – UFRR)
Rafael de Alencar Araripe Carneiro (Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP)
Rafael Lamera Giesta Cabral (Universidade Federal Rural do Semiárido – Ufersa)
Rafael Schwez Kurkowski (Escola Superior do Ministério Público do Estado de Sergipe – ESMP)
Rafael Silveira e Silva (Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP)
Rafaela Lemos Andrade Gouveia (Universidade Federal da Paraíba – UFPB)
Rebecca Groterhorst (Faculdade Estácio de Carapicuíba – FEC)
Renan Bernardi Kalil (Instituto de Ensino e Pesquisa – Insper)
Roberto Moreno Mendonça (Ministério Público do Trabalho – MPT)
Rodolfo Soares Ribeiro Lopes (Ministério Público Federal – MPF)
Rodrigo da Costa Vasconcellos (Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC)
Rodrigo Wasem Galia (Universidade Federal de Santa Maria – UFSM)
Rogerio do Nascimento Carvalho (Universidade Federal de São Paulo – Unifesp)
Rowana Camargo (Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS)
Saulo Cerqueira de Aguiar Soares (Universidade Federal do Piauí – UFPI)
Saulo José Casali Bahia (Seção Judiciária da Bahia)
Sidney Belte Smith (Universidade Federal do Pará – UFPA)
Simone Emmanuelle Alves Costa (Universidade Federal de São Carlos – UFSCar)
Tânia Maria dos Santos (Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul – TJRS)
Tatiana Cardoso Squeff (Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS)
Tatiane Rodrigues de Vasconcelos (Ministério Público Federal – MPF)
Têmis Limberger (Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos)
Thiago Allisson Cardoso de Jesus (Universidade Estadual do Maranhão – UEMA)
Thiago Duarte Mesquita (Escola Superior do Ministério Público da União – ESMPU)
Thiago Pinheiro Corrêa (Fundação Getúlio Vargas – FGV)
Ulisses Schwarz Viana (Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP)
Valter Moura do Carmo (Universidade Federal Rural do Semiárido – UFRSA)
Victor Hugo de Almeida (Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – Unesp)
Vinícius Alexandre Fortes de Barros (Universidade de São Paulo – USP)
Vinnie Mayana Lima Ramos (Universidade de São Paulo – USP)
Vitalínio Lannes Guedes (Universidade de Buenos Aires, Argentina)
Vladimir Oliveira da Silveira (Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS)
Wagner Silva de Araujo (Escola Superior do Ministério Público da União – ESMPU)
Waldemir Higino Farias Paz (Universidade Federal Fluminense – UFF)
Wilson José Figueiredo Alves Junior (Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – Unesp)

PARECERISTAS NESTA EDIÇÃO

Adriana Campos Silva (Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG)
Jean Carlos Dias (Centro Universitário do Pará – Cesupa)
Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro (Escola Superior Dom Helder Câmara – ESDHC)
Marcelo Ivan Melek (Universidade Positivo)
Marcelo Ribeiro de Oliveira (Fundação Getúlio Vargas – FGV)
Marcelo Rodrigues Mazzei (Universidade de Ribeirão Preto – Unaerp)
Têmis Limberger (Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos)
Valter Moura do Carmo (Universidade Federal Rural do Semiárido – Ufersa)
Vinnie Mayana Lima Ramos (Universidade de São Paulo – USP)
Wilson José Figueiredo Alves Junior (Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – Unesp)

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	11
--------------	----

ARTIGOS	13
---------	----

O novo marco legal do licenciamento ambiental no Brasil: uma análise crítica da gênese da Lei n. 15.190/2025 e suas implicações para a governança ambiental <i>The new legal framework for environmental licensing in Brazil: a critical analysis of the genesis of Law No. 15.190/2025 and its implications for environmental governance</i> Florenci Cassab Milani, Lorena Bulhões, Ana Júlia Dias Santiago, Thais Scharfenberg e André Pereira de Carvalho	15
---	----

A compatibilidade da atuação do Estado Brasileiro com as diretrizes internacionais do UNDRR para o enfrentamento dos desastres: o caso de Brumadinho <i>The compliance of the Brazilian state's actions with UNDRR international guidelines on disaster risk reduction: the case of Brumadinho</i> Geisa Cunha Franco, João Paulo Lordelo, Giovanni Martins de Araújo Mascarenhas, Sophia Fonsêca Morais e Ester Oliveira Crispim	29
---	----

Influência digital nas eleições: desafios jurídicos para liberdade de expressão <i>Digital influence in elections: legal challenges to freedom of expression</i> Rodrigo Tarouco e Andréa Noronha	61
---	----

O risco da inclusão da ação penal privada subsidiária da pública no âmbito da Justiça Eleitoral brasileira pelo PLP 112/2021 <i>The risk of including subsidiary private criminal action of public one within the scope of Brazilian Electoral Justice by PLP 112/2021</i> Arthur Camargo Novais e Adegmar José Ferreira	77
--	----

Justiça Multiportas e economia processual: relevância da autocomposição à luz dos princípios do processo civil brasileiro e do ODS 16 <i>Multi-door Justice and procedural economy: the relevance of self-composition in light of the principles of Brazilian civil procedure and SDG 16</i> Ana Clara Vieira Abrantes, Ana Clara Trajano Bezerra e João de Deus Quirino Filho	105
--	-----

APRESENTAÇÃO

A Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU) lança mais uma edição de sua Revista, publicação periódica voltada à disseminação de artigos acadêmicos de alto rigor científico sobre a atuação institucional. É um orgulho apresentar o volume 3, número 2, que reúne cinco artigos dedicados a temas centrais como o meio ambiente, os desafios da liberdade de expressão no ambiente digital, os riscos da ação penal privada na Justiça Eleitoral e a contribuição do sistema multiportas de Justiça para o avanço do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16 da Agenda 2030 da ONU.

O primeiro texto traz uma análise crítica da Lei n. 15.190/2025, que estipulou um novo marco para o licenciamento ambiental no país. Fruto de uma proposta apresentada em 2021 – durante o movimento que ficou conhecido como o "desmonte das regras ambientais" –, a nova legislação foi anunciada como uma medida para modernizar e simplificar a análise dos pedidos de licenciamento. Após analisar o teor e a tramitação do projeto à luz do art. 225 da Constituição Federal, os autores concluíram que a flexibilização de normas em nome da agilidade processual traz riscos à governança ambiental e pode resultar em retrocessos na defesa dos recursos naturais.

O meio ambiente e os direitos das populações que residem próximas a barragens são os temas do segundo artigo desta edição. No texto, os cinco autores analisam o cumprimento, pelo Brasil, das diretrizes da Organização das Nações Unidas (ONU) para a gestão de desastres, tomando como base a tragédia de Brumadinho, ocorrida em 2019. O estudo constata que o país tem avançado e já é signatário da maioria dos normativos internacionais sobre o tema. No entanto, o Estado ainda esbarra em obstáculos estruturais – como a vulnerabilidade social e regional dos atingidos –, que impedem a implementação eficaz de políticas públicas de enfrentamento do problema.

Nesta edição da RESMPU, o leitor terá acesso a artigo que aborda os desafios de manter a liberdade de expressão no ambiente digital, sobretudo em períodos eleitorais. Os autores propõem reflexões sobre o teor do Projeto de Lei n. 2.630/2020, que visa regular o meio virtual. O texto destaca a importância de evitar que os avanços tecnológicos se convertam em instrumentos de disseminação em massa de desinformação, capazes de comprometer a lisura do processo eleitoral. Por fim, aponta para a necessidade de uma regulação que fortaleça a liberdade de expressão por meio de mecanismos como a educação midiática e o aprimoramento de ferramentas de checagem.

Outro artigo publicado na presente edição trata da proposta que inclui a Justiça Eleitoral nas hipóteses em que é possível a apresentação de ações penais privadas – aquelas que não são apresentadas pelo Ministério Público (MP). Prevista no Projeto de Lei n. 112, de 2021, a medida prescreve que, em caso de inércia do MP (titular da ação penal), qualquer pessoa poderá formular a denúncia a ser apreciada pelo Poder Judiciário. O texto analisa aspectos da legislação e da jurisprudência e, como conclusão, chama atenção para os riscos de instrumentos do

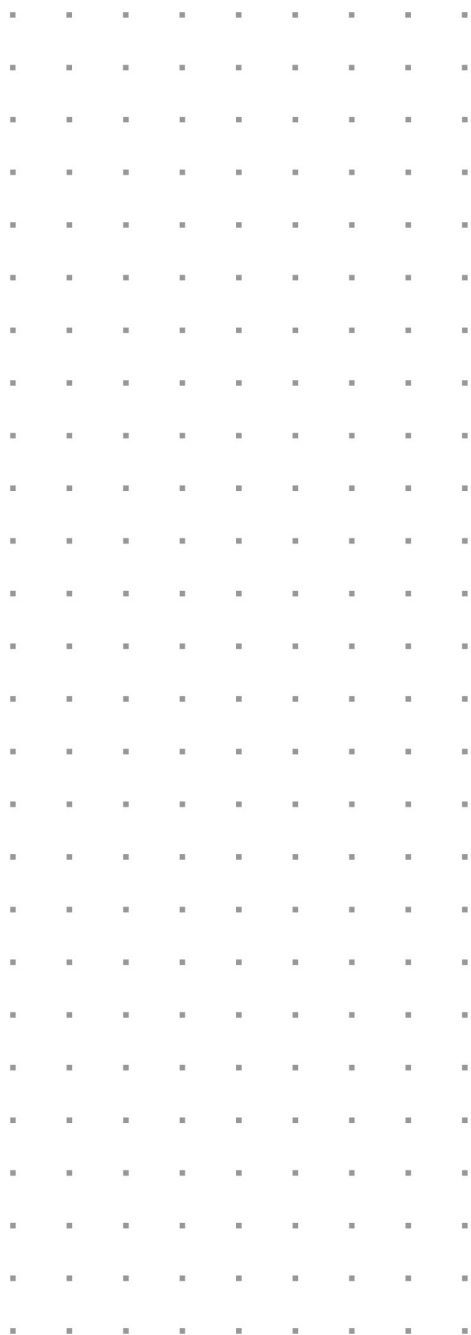
Direito Eleitoral e Penal serem usados como meio de desequilibrar as disputas eleitorais ou até mesmo de alimentar guerras políticas e desestabilizar a democracia.

A chamada Justiça Multiportas, que tem como fundamento a existência de meios alternativos à judicialização para a solução de conflitos, é o objeto do quinto artigo publicado nesta edição da RESMPU. O texto aborda o tema sob a ótica do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16, da Agenda 2020 das Organizações das Nações Unidas (ONU). O estudo analisa de que forma instrumentos como a conciliação, a mediação e a arbitragem podem contribuir para promover sociedades pacíficas, ampliar o acesso à Justiça e assegurar a existência de instituições eficazes. Ao tempo em que reconhecem avanços, no Direito Processual, na configuração adotada pelo Brasil, os autores chamam atenção para entraves de ordem estrutural e cultural, que dificultam o avanço da aplicação de instrumentos alternativos, apontados como fundamentais para uma sociedade mais inclusiva e que prefere o diálogo ao conflito.

Boa leitura!



ARTIGOS



O novo marco legal do licenciamento ambiental no Brasil: uma análise crítica da gênese da Lei n. 15.190/2025 e suas implicações para a governança ambiental

*The new legal framework for environmental licensing in Brazil:
a critical analysis of the genesis of Law No. 15.190/2025
and its implications for environmental governance*

DOI: <https://doi.org/10.63601/resmpu.2025.v3.n2.e-32001>

Recebido em: 16.10.2025 | Aprovado em: 16.03.2026

Florenci Cassab Milani

Mestranda em Gestão e Política Públicas na Fundação Getúlio Vargas. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Participou do Global Public Policy Network, ocorrido na Universidade de Columbia – Nova York (março/2025), em que apresentou projeto de política pública inovadora na área ambiental. Promotora de Justiça Criminal de São Paulo. Promotora de Justiça Assessora da Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo.

Lorena Bulhões

Mestranda em Gestão e Políticas Públicas na FGV, com experiência em diplomacia, cooperação internacional e advocacy – atuação em conferências como as COPs da ONU, a Semana do Clima de Nova York e a Semana Regional do Clima da América Latina e Caribe. Bacharel em Relações Internacionais pela PUC-SP. Analista de Relações Institucionais e Advocacy no ICLEI América do Sul – lidera estratégias de articulação política e participação de governos locais em fóruns internacionais de clima e sustentabilidade.

Ana Júlia Dias Santiago

Mestranda em políticas públicas pela FGV EAESP. Bacharel em Administração Pública com formação complementar em Relações Internacionais pela FGV EAESP. Coordenadora de política climática na Embaixada do Reino Unido no Brasil.

Thais Scharfenberg

Mestranda em Políticas Públicas pela FGV EAESP. Pesquisadora no Centro de Estudos em Sustentabilidade da FGV com foco em Adaptação Climática com MBA em Gestão Estratégica, Comunicação e Jornalismo. Internacionalista, consultora de Desenvolvimento Sustentável com foco em projetos na intersecção dos ODS e ESG, atuando com Advocacy em Fóruns Internacionais. Especialista em Responsabilidade Social Corporativa. Participa de um Major Group da ONU.

André Pereira de Carvalho

Doutor e Mestre em Administração de Empresas pela FGV-EAESP pela linha Gestão Socioambiental. Graduado em Engenharia pela Faculdade de Engenharia Elétrica e de Computação (FEEC) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professor do

Departamento de Administração da Produção e de Operações (POI) da FGV-EAESP e Pesquisador do Centro de Estudos em Sustentabilidade (GVces). Ex-coordenador de projetos na ONG Amigos da Terra Amazônia Brasileira.

Resumo

A Lei n. 15.190/2025, originada do Projeto de Lei n. 2.159/2021, institui o novo marco legal do licenciamento ambiental no Brasil com o objetivo de modernizar e simplificar o procedimento. O presente artigo analisa criticamente a norma, considerando o projeto originário e o cenário após a derrubada de 52 vetos presidenciais pelo Congresso Nacional, que restabeleceu dispositivos que promovem a flexibilização de regras e o enfraquecimento de órgãos do Sisnama. Sob o referencial teórico do Direito Constitucional Ambiental e do conceito de "desmonte ambiental", o trabalho investiga como a nova lei impacta o princípio da vedação ao retrocesso. O objetivo geral é avaliar a compatibilidade da Lei n. 15.190/2025 e seu projeto com o art. 225 da Constituição Federal. Utilizou-se o método dedutivo, com pesquisa bibliográfica e análise documental de fontes oficiais e legislativas. Conclui-se que a prevalência da celeridade sobre a precaução gera insegurança jurídica e riscos severos à governança ambiental brasileira.

Palavras-Chave

Licenciamento ambiental; Lei n. 15.190/2025; desmonte ambiental; governança climática; Sisnama.

Abstract

Law No. 15,190/2025, originated from Bill No. 2,159/2021, establishes the new legal framework for environmental licensing in Brazil, aiming to modernize and simplify the procedure. This article critically analyzes the statute, considering the original bill and the scenario following the National Congress's override of 52 presidential vetoes, which reinstated provisions that promote the flexibilization of rules and the weakening of Sisnama agencies. Under the theoretical framework of Constitutional Environmental Law and the concept of "environmental dismantling", this study investigates how the new law impacts the principle of non-retrogression. The general objective is to evaluate the compatibility of Law No. 15,190/2025 and its original bill with Article 225 of the Federal Constitution. The deductive method was employed, using bibliographic research and documentary analysis of official and legislative sources. It concludes that the prevalence of speed over precaution generates legal uncertainty and severe risks to Brazilian environmental governance.

Keywords

Environmental licensing; Law No. 15.190/2025; environmental dismantling; climate governance; Sisnama.

Introdução

O licenciamento ambiental constitui um dos principais instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, configurando-se como mecanismo essencial para compatibilizar desenvolvimento econômico e proteção ambiental.

Ao longo das últimas décadas, esse instrumento consolidou-se como elemento central do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), não apenas por seu caráter técnico e preventivo, mas também por assegurar espaços de participação social e garantir a observância do art. 225 da Constituição Federal, que consagra o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nesse contexto, o Projeto de Lei n. 2.159/2021 foi apresentado com o propósito declarado de modernizar e simplificar o processo de licenciamento ambiental no Brasil. A proposta, entretanto, suscitou intensos debates na comunidade acadêmica, entre organizações do campo socioambiental, órgãos técnicos e até mesmo no âmbito do próprio Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA).

Embora se afirmasse que o texto buscava reduzir a burocracia e trazer maior segurança jurídica ao setor produtivo, as críticas apontavam que ele promovia retrocessos significativos na política ambiental brasileira.

Entre os pontos mais problemáticos estavam a flexibilização das regras de licenciamento, a redução das competências de instituições estratégicas, como o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), bem como a fragmentação da definição das atividades sujeitas a licenciamento, delegada de forma descentralizada e sem a necessária coordenação nacional.

Tais disposições poderiam comprometer a coerência regulatória entre entes federativos, fragilizar o Sisnama e enfraquecer os canais de participação social.

Outro aspecto relevante dizia respeito à omissão do projeto diante da emergência climática. O texto não incorporava parâmetros de mitigação e adaptação à mudança do clima, criando um desalinhamento com compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, como o Acordo de Paris e com a Agenda 2030 das Nações Unidas, especialmente o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 13, voltado à ação contra a mudança global do clima.

Assim, ao privilegiar a celeridade administrativa em detrimento da avaliação técnica, do princípio da precaução e da proteção de populações vulneráveis, o PL n. 2.159/2021 gerava insegurança jurídica e provocava retrocessos na governança ambiental.

A análise crítica de sua redação, portanto, revelava não apenas potenciais inconsistências jurídicas, mas também a necessidade de um debate mais aprofundado acerca do equilíbrio entre eficiência administrativa e salvaguardas socioambientais no Brasil.

Em apertada síntese, o Projeto de Lei n. 2.159/2021 tinha como finalidade instituir um marco regulatório nacional para a matéria. Diferentemente do modelo vigente, que se apoiava em resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e em normas

editadas pelos estados, a proposta buscava centralizar diretrizes gerais, ao mesmo tempo em que ampliava a liberdade de União, estados e municípios para disciplinar o licenciamento segundo seus próprios critérios.

Em termos práticos, o texto privilegiava a simplificação processual, a rapidez administrativa e a autodeclaração de conformidade por parte dos empreendedores.

O mecanismo mais inovador e também mais controverso era a Licença por Adesão e Compromisso (LAC). Tratava-se de uma modalidade simplificada de licenciamento baseada exclusivamente na autodeclaração do responsável pelo empreendimento.

A justificativa apresentada para sua adoção era a redução da burocracia em atividades classificadas como de baixo impacto. Todavia, a redação permitia que a LAC fosse aplicada a projetos de porte intermediário e até de relevância significativa, dispensando a elaboração de estudos prévios de impacto ambiental e a definição de condicionantes adequadas.

Tal previsão contrariava precedentes firmados pelo Supremo Tribunal Federal, que reconheciam a necessidade de avaliações proporcionais à complexidade e magnitude dos riscos ambientais envolvidos.

As fragilidades desse instrumento tornavam-se ainda mais evidentes diante de sua possível aplicação a empreendimentos de infraestrutura, como duplicação de rodovias ou dragagens em áreas ecologicamente sensíveis. Nessas situações, o projeto dispensava a consulta prévia às comunidades afetadas e a manifestação técnica de órgãos especializados, em afronta direta à Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Brasil, e à legislação protetiva voltada a povos indígenas e comunidades tradicionais.

No campo institucional, o PL também promovia uma reconfiguração significativa ao reduzir o protagonismo de órgãos colegiados e técnicos do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama). A retirada da obrigatoriedade de manifestação do Conama e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) nos processos de licenciamento fragilizava o controle técnico e esvaziava a lógica participativa prevista na Política Nacional do Meio Ambiente.

Com isso, transferia-se maior poder decisório ao ente licenciador e ao próprio empreendedor, em detrimento da colegialidade e do caráter democrático que marcaram historicamente esse instrumento de gestão ambiental.

Outro aspecto de destaque era a autonomia excessiva concedida aos entes federativos. A ausência de parâmetros nacionais suficientemente definidos poderia fomentar assimetria regulatória entre regiões e estimular uma "corrida regulatória para baixo", em que estados e municípios flexibilizariam normas ambientais para atrair investimentos, comprometendo a uniformidade e a efetividade da proteção ambiental em âmbito nacional.

Além disso, ao restringir a avaliação de impactos aos efeitos diretos, o PL excluía da análise impactos cumulativos e sinérgicos. Projetos de grande porte, a exemplo de hidrelétricas, portos e rodovias, frequentemente geram efeitos que, embora individualmente possam parecer limitados, em conjunto resultam em desmatamento extensivo, degradação hídrica

e sobrecarga sobre populações locais. Ignorar tais interações comprometeria a confiabilidade dos estudos ambientais e reduziria a capacidade do Estado de prevenir danos.

O texto ainda previa a dispensa automática de licenciamento para determinadas atividades agropecuárias vinculadas ao Cadastro Ambiental Rural (CAR) ou ao Programa de Regularização Ambiental (PRA), ambos previstos no Código Florestal. Como esses instrumentos não realizam avaliação técnica de impactos, haveria o risco de legitimar práticas potencialmente danosas, como o uso excessivo de recursos hídricos, a degradação de solos, a pressão sobre áreas de preservação permanente e o assoreamento de rios.

Outro ponto crítico era a possibilidade de o empreendedor contestar condicionantes ambientais impostas pelos órgãos licenciadores, alegando ausência denexo causal ou de competência sobre terceiros. Essa abertura fragilizaria a adoção de medidas preventivas e compensatórias, geraria insegurança jurídica e poderia estimular disputas.

A análise do conteúdo do PL n. 2.159/2021 revelava que, sob o discurso da eficiência administrativa, a proposta redesenhava o licenciamento ambiental de maneira que fragilizava o controle técnico, a participação democrática e a segurança jurídica.

Ao priorizar a simplificação em detrimento da precaução, o projeto introduzia riscos relevantes para a proteção ambiental e para os direitos coletivos, com repercussões sociais, jurídicas e ecológicas de longo alcance.

Pode-se considerar que o PL n. 2.159/2021 se inseria num contexto de desmonte ambiental que, segundo Silva e Vinha (2025), resulta de uma conjuntura política em que dois principais elementos são identificados na atuação do Poder Público. O primeiro é o discurso de deslegitimação e negacionismo das pautas socioambientais.

O segundo é a implementação de mudanças que envolvem: esvaziamento das capacidades estatais; cortes e restrições orçamentárias; paralisação ou extinção de instâncias e programas vinculados à Política Nacional de Meio Ambiente; promoção de retrocesso jurídico socioambiental; redução do controle e monitoramento ambiental; permissividade a crimes ambientais e à violência contra povos indígenas e comunidades tradicionais, ambientalistas e líderes de movimentos sociais; diminuição da transparência e da participação pública; militarização e centralização de poder em órgãos estratégicos, entre outros aspectos.

Diante desse cenário de profundas mutações legislativas, o presente estudo adota como referencial teórico os preceitos do Direito Constitucional Ambiental, notadamente o princípio da proibição do retrocesso ecológico, em diálogo com a categoria analítica do desmonte ambiental na administração pública brasileira.

O objetivo geral consiste em avaliar a compatibilidade constitucional da Lei n. 15.190/2025 em frente ao dever de proteção do meio ambiente estabelecido pelo art. 225 da Carta Magna. Para tanto, estabelecem-se como objetivos específicos: analisar a gênese normativa a partir do Projeto de Lei n. 2.159/2021; examinar os impactos da derrubada dos vetos presidenciais pelo Congresso Nacional na estrutura do licenciamento; e identificar os riscos à governança ambiental decorrentes da flexibilização procedimental.

A presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa e de natureza exploratório-descritiva, utilizando o método dedutivo para analisar a conformidade da Lei n. 15.190/2025 com o ordenamento constitucional. O procedimento metodológico compreendeu: levantamento bibliográfico em fontes doutrinárias clássicas e contemporâneas; análise documental do processo legislativo do PL n. 2.159/2021, incluindo as 174 emendas apresentadas no Senado e as razões dos vetos presidenciais; e análise jurisprudencial sistemática de precedentes do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a flexibilização do licenciamento ambiental e o princípio da vedação ao retrocesso, visando confrontar a nova norma com a exegese da Corte Suprema.

1 Emendas aprovadas no Senado e vetos presidenciais

O projeto foi amplamente debatido no Senado Federal e recebeu um elevado número de propostas de alteração.

Ao todo, foram 174 emendas apresentadas ao PL n. 2.159/2021 durante sua tramitação no Senado, e desse total 63 emendas foram aprovadas pelo Plenário na sessão de votação final realizada em 21 de maio de 2025, consoante divulgado pelo site oficial do Senado Federal.

Destacaremos algumas emendas aprovadas que, pelo conteúdo polêmico, geraram debates acalorados na referida Casa Legislativa.

Entre essas modificações estava a Emenda n. 198, que criou a *Licença Ambiental Especial (LAE)* como novo tipo de licença ambiental. Nela estabeleceu-se que a concessão da licença teria procedimento monofásico e prioritário para empreendimentos estratégicos, definidos em decreto, possuindo possível inconstitucionalidade por violação do art. 225 da Constituição Federal, por reduzir etapas de controle ambiental e limitar participação social.

As Emendas de n. 126 a 133, um conjunto de 8 emendas, promoviam ajustes técnicos que incluíam definições de termos, reforço à participação pública e alterações na redação de dispositivos sobre potencial poluidor, porte dos empreendimentos e competências dos entes federativos.

Nesse tópico referente às competências dos entes federativos, transferia-se aos estados e municípios poderes para definir critérios e procedimentos de licenciamento sem parâmetros mínimos nacionais, com possível inconstitucionalidade por violação do art. 24, § 1º, da CF (competência concorrente), além de gerar desigualdade entre os entes da federação e riscos de flexibilizações excessivas.

As 24 Emendas, entre n. 135 e 158, referiam-se a procedimentos específicos para a LAC e tratavam da inclusão de responsabilidade técnica obrigatória com registro em conselho profissional, da priorização do licenciamento para saneamento básico e segurança energética e da dispensa de licenciamento para certas atividades agropecuárias de pequeno porte.

Todas elas apresentavam possível inconstitucionalidade por violação dos princípios da precaução, da publicidade e da participação social previstos na Constituição Federal, além de risco à segurança jurídica e fragilização do Sisnama.

As Emendas n. 160 a 174, 15 emendas no total, detalhavam procedimentos de fiscalização, incluíam regras de análise por amostragem para vistorias em licenciamentos simplificados e reforçavam procedimentos para áreas indígenas e quilombolas.

Por sua vez, a Emenda n. 207 determinava prioridade no licenciamento ambiental para empreendimentos previstos em políticas energéticas nacionais, saneamento e outros considerados estratégicos, com possível inconstitucionalidade por risco de violação do princípio da impessoalidade e do devido processo legal ambiental ao privilegiar setores específicos, sem garantias de controle ambiental adequado.

As Emendas n. 215, 216 e 219 ajustavam dispositivos sobre dispensa de licenciamento em casos de calamidade pública, modificavam requisitos de outorga para saneamento e determinavam que a não sujeição ao licenciamento não exime outras autorizações obrigatórias.

As Emendas n. 198, 135 a 158, 126 a 133, 160 a 174 e as emendas prioritárias setoriais, n. 207, 215, 216, 219, são apontadas como as mais polêmicas e de possível conflito com a Constituição Federal, especialmente com o art. 225 e outros princípios estruturantes da proteção ambiental, como o princípio do retrocesso, além de afetar a participação democrática e a uniformidade normativa.

O texto aprovado pelo Senado Federal, contudo, não foi unânime, refletindo a intensa polarização de interesses entre as agendas ambiental e econômica, um dilema central nas políticas públicas contemporâneas.

Vale frisar que, após a aprovação em ambas as casas legislativas, o projeto foi encaminhado à sanção presidencial, momento em que sofreu 63 vetos significativos – dos quase 400 dispositivos legais constantes da proposta legislativa –, que alteraram a fisionomia da futura norma.

Contudo, a Licença Ambiental Especial (LAE), cuja entrada em vigor ocorreria seis meses após a publicação do PL, foi objeto de uma Medida Provisória que lhe conferiu eficácia imediata e um procedimento célere, com aplicação a empreendimentos reconhecidos pelo Conselho de Governo como estratégicos (MMA, 2025b).

Dentre os principais pontos vetados pelo Executivo, merecem destaque a exclusão de certas atividades do rol de empreendimentos sujeitos ao licenciamento, a dispensa de licenciamento para atividades agropecuárias em áreas consolidadas e a previsão de renovação automática de licenças ambientais.

Tais vetos incidiram diretamente sobre o ponto de flexibilização proposto inicialmente no projeto, sinalizando uma tentativa de rearranjo na correlação de forças entre os objetivos de desburocratização e de rigor técnico-ambiental.

Porém, é fundamental ressaltar que a sanção parcial, embora tenha suprimido alguns dos dispositivos danosos, manteve uma estrutura normativa que ainda inspira preocupação.

Um dos pontos centrais que subsistiram e geravam controvérsia foi a manutenção da Licença por Adesão e Compromisso (LAC).

Embora o veto presidencial tenha impedido a ampliação desmedida desta modalidade para empreendimentos de médio potencial poluidor, a sua existência para atividades de baixo impacto, baseada em um modelo autodeclaratório, ainda era vista como um ponto altamente vulnerável.

O texto sancionado ainda permitia que estados e municípios flexibilizassem suas normas para atrair investimentos, criando um cenário de insegurança jurídica e de desmonte da legislação ambiental. Essa delegação ampla, sem um piso normativo federal claro e vinculante, poderia comprometer severamente a aplicação uniforme da política ambiental nacional, delineada na Constituição Federal.

Adicionalmente, a própria lógica geral do projeto, que visava à celeridade e à simplificação processual, permanecia como um ponto de tensão. A crítica, sustentada por entidades como a Transparência Internacional Brasil (2025), é que a estrutura da lei, mesmo com os vetos, alterava o equilíbrio fundamental do licenciamento ambiental.

O licenciamento deixava de ser primordialmente um instrumento de avaliação e prevenção de danos ambientais para se tornar, em grande medida, um mero procedimento de formalização de empreendimentos.

A ausência de uma análise técnica aprofundada em diversas etapas e a redução da participação social nos processos decisórios são retrocessos que, segundo essas fontes, não foram sanados pelos vetos e comprometem a efetividade da proteção ambiental assegurada pela Constituição de 1988.

A tramitação da Lei n. 15.190/2025 no Congresso Nacional culminou em um cenário de profunda ruptura institucional após a decisão do Parlamento de derrubar 52 dos 63 vetos presidenciais.

Esse movimento restaurou dispositivos que haviam sido tecnicamente impugnados pelo Poder Executivo, consolidando um texto que desloca o eixo do licenciamento da prevenção técnica para uma celeridade meramente burocrática, o que compromete a estrutura do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e a eficácia do controle estatal sobre as externalidades ambientais.

Um dos retrocessos de maior gravidade restabelecidos pelo Legislativo é a institucionalização de uma excepcionalidade desmedida para o setor agropecuário, que passa a gozar de dispensa de licenciamento mediante a simples regularidade formal no Cadastro Ambiental Rural (CAR).

Ocorre que tal equivalência padece de fragilidade jurídica, uma vez que o CAR possui natureza declaratória de monitoramento da cobertura vegetal, sendo incapaz de substituir o licenciamento no seu papel de aferir impactos dinâmicos sobre recursos hídricos e biodiversidade. Ao dispensar o controle prévio, o legislador ignora o princípio da precaução e esvazia o poder de polícia ambiental sobre uma atividade de significativa pegada ecológica.

Ademais, a expansão da Licença por Adesão e Compromisso (LAC) para empreendimentos de médio impacto representa uma inversão da lógica prudencial, transferindo o ônus da

análise de risco para o próprio empreendedor e fazendo com que o Estado atue apenas de forma reativa, muitas vezes após a ocorrência de danos irreversíveis.

Somado a isso, observa-se o alarmante esvaziamento das prerrogativas de órgãos intervenientes, como o ICMBio e a Fundação Cultural Palmares, cujas manifestações técnicas foram cerceadas, vulnerabilizando unidades de conservação e territórios tradicionais em clara afronta à Convenção 169 da OIT e ao princípio da vedação ao retrocesso ambiental.

2 Principais críticas e alertas

Desde a fase embrionária do projeto de lei, foram sustentadas inúmeras críticas que convergiam para a constatação de que a proposta, ao flexibilizar de maneira indiscriminada o licenciamento ambiental, comprometia pilares constitucionais da proteção ambiental e fragilizava a governança climática no Brasil.

O Observatório do Clima (2025) alertou que a Licença por Adesão e Compromisso (LAC), por sua natureza, fragilizava o controle prévio do Poder Público, transferindo ao empreendedor a responsabilidade primordial e inicial pela declaração de conformidade ambiental, o que poderia abrir margem para declarações que subestimassem o real impacto de uma atividade, em violação ao princípio da prevenção.

O projeto também não impedia uma prática adotada com frequência atualmente: a fragmentação de empreendimentos para driblar processos de licenciamentos mais complexos associados a intervenções de porte maior.

Outro ponto central era a dispensa automática de licenciamento para atividades agropecuárias vinculadas ao CAR ou ao PRA, considerada inconstitucional por desconsiderar impactos ambientais relevantes.

A Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente (Abrampa) ressaltou a omissão de uma lista mínima de atividades sujeitas a licenciamento e a fragilidade dos mecanismos de participação pública qualificada, fatores que reduziriam a legitimidade e a transparência do processo (Abrampa, 2025). Essa lacuna poderia intensificar conflitos socioambientais, pois desconsiderava a necessidade de consulta prévia a comunidades afetadas, violando a Convenção n. 169 da OIT.

O Ministério do Meio Ambiente e da Mudança do Clima (MMA, 2025a) reforçou, em nota técnica, que o projeto afrontava o princípio da vedação ao retrocesso ambiental, ao diminuir a proteção consolidada. Autores como José Afonso da Silva (2005), Paulo Affonso Leme Machado (2013) e Êdis Milaré (2015) reconhecem que esse princípio constitui limite constitucional à atuação do legislador, impedindo a aprovação de normas regressivas.

O princípio da proibição do retrocesso ambiental, corolário da segurança jurídica e da máxima eficácia dos direitos fundamentais, estabelece que o Estado, uma vez tendo alcançado determinado patamar de proteção ao meio ambiente, não pode retroceder a níveis inferiores sem uma justificativa constitucionalmente legítima e a implementação de medidas compensatórias equivalentes.

No ordenamento brasileiro, tal princípio encontra esteio no art. 225, *caput*, da Constituição Federal, que impõe ao Poder Público o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, sugerindo um mandamento de progressividade e não de involução.

Sob a perspectiva da doutrina alemã incorporada pelo Direito brasileiro, o retrocesso é balizado pela teoria do núcleo essencial dos direitos fundamentais. Conforme leciona Canotilho (2003), a proibição do retrocesso atua como uma barreira à demolição de conquistas sociais e ambientais, impedindo que o legislador ordinário esvazie o conteúdo de normas protetivas sob o pretexto de eficiência administrativa ou desenvolvimento econômico.

No contexto do licenciamento ambiental, o Supremo Tribunal Federal já assentou que a simplificação procedimental, como a prevista na Lei n. 15.190/2025, não pode resultar em uma proteção insuficiente (*Untermassverbot*), sob pena de nulidade por inconstitucionalidade.

A doutrina de Édis Milaré (2015) e Tiago Fensterseifer (2017) reforça que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito de defesa contra o Estado, que não possui disponibilidade sobre o bem jurídico ambiental para ofertá-lo como moeda de troca em reformas legislativas desregulatórias.

Portanto, a introdução de institutos como a autodeclaração para atividades de médio e alto impacto representa, em última análise, um rompimento com o Efeito Cliquet (ou efeito catraca), no qual o Direito Ambiental apenas admite o movimento no sentido de maior proteção, vedando o retorno ao *status quo ante* de vulnerabilidade ecológica.

Somava-se a isso a redução da atuação de órgãos como Iphan, Funai e ICMBio, e a desvinculação do licenciamento da outorga de uso da água, comprometendo a gestão integrada de recursos naturais e violando direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais. Nesse sentido, a proposta acentuava fragilidades já existentes no Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), minando sua função de coordenação federativa.

Assim, os alertas evidenciavam que a flexibilização proposta fragilizava a capacidade adaptativa do Estado brasileiro, ampliava vulnerabilidades e expunha ecossistemas e populações a riscos crescentes em meio à intensificação da crise climática.

O retrocesso não apenas comprometia a proteção ambiental, mas também dificultava a inserção do Brasil como liderança global em transição ecológica e climática.

Os impactos potenciais do PL n. 2.159/2021 não se limitavam a ajustes procedimentais, mas poderiam comprometer de forma estrutural a lógica preventiva do licenciamento ambiental. Ao substituir a avaliação prévia por um modelo de autodeclaração, o projeto esvaziava a função precaucional do instrumento.

Essa omissão ignorava a necessidade de adaptação dos territórios brasileiros diante de eventos extremos e vulnerabilidades já identificadas, em claro descumprimento do Acordo de Paris, das Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs) e do próprio Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (MMA, 2025a).

A adoção da LAC transferia a verificação de impactos para fases posteriores, o que comprometia a eficácia do licenciamento e agravava riscos de enchentes, deslizamentos, colapsos de barragens, escassez hídrica e proliferação de doenças, fenômenos intensificados pelas mudanças climáticas.

A proposta reduzia salvaguardas para unidades de conservação previstas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), afetando atribuições e competências do ICMBio, e permitia a instalação de projetos estratégicos sem obrigação de autorização do órgão para o licenciamento de empreendimentos que apresentem impacto ambiental significativo em unidades de conservação federais (ICMBio, 2025). Nesse contexto, o Instituto Socioambiental (ISA) alertava que até 259 terras indígenas não homologadas poderiam ficar desprotegidas (ISA, 2025).

Dessa forma, os potenciais impactos não se restringiam à degradação ambiental imediata: incluíam o enfraquecimento da governança climática, a ampliação da vulnerabilidade de comunidades já marginalizadas e a erosão da credibilidade internacional do Brasil como ator comprometido com a transição ecológica e climática.

A médio e longo prazos, tais fragilidades poderiam se traduzir em maior pressão sobre o sistema judiciário, aumento dos custos de mitigação e adaptação e dificuldades na implementação de políticas públicas ambientais de caráter estruturante.

A flexibilização pretendida pela nova lei colide com a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal. No julgamento da ADI 6.672, a Corte declarou a inconstitucionalidade de normas que dispensavam licenciamento para atividades potencialmente poluidoras, reiterando que o poder de polícia ambiental é dever irrenunciável do Estado.

De igual modo, na ADI 6.288, o STF reafirmou que a simplificação procedimental não pode significar a abdicação do controle técnico prévio. Assim, ao permitir a autodeclaração via LAC para projetos de infraestrutura ou atividades em áreas sensíveis, a nova lei incorre nos mesmos vícios de inconstitucionalidade já repelidos pela Corte em decisões recentes sobre legislações estaduais que tentaram trilhar caminho semelhante.

3 Conclusão

A análise crítica do PL n. 2.159/2021 demonstra que, embora a modernização do licenciamento seja legítima e necessária, o texto aprovado configura retrocesso jurídico, institucional e ambiental incompatível com o art. 225 da Constituição Federal e com o cenário atual de emergência climática.

A ausência de critérios climáticos e de integração com políticas nacionais e internacionais de mitigação e adaptação transforma o licenciamento em um mecanismo formal, desconectado das necessidades reais de sustentabilidade e resiliência.

Como alternativa, é essencial que qualquer reforma do licenciamento inclua a obrigatoriedade da avaliação de risco climático nos estudos ambientais, com base em projeções

oficiais e dados regionais de vulnerabilidade. Essa integração deve estar alinhada às metas das Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC) brasileiras, ao Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Além disso, a compatibilização com compromissos multilaterais pode reforçar a credibilidade internacional do Brasil e ampliar sua capacidade de atrair investimentos voltados à transição ecológica.

Propõe-se ainda o fortalecimento da atuação vinculante de órgãos especializados, assegurando que territórios indígenas, quilombolas e de comunidades tradicionais tenham seus direitos respeitados. A rejeição da autodeclaração como único critério para licenciamento simplificado é medida imprescindível, devendo ser exigidas vistorias técnicas mínimas e checagens documentais que garantam a confiabilidade do processo.

A incorporação de mecanismos de controle social mais efetivos, como audiências públicas obrigatórias e acesso facilitado à informação, reforça a transparência e a legitimidade democrática do instrumento.

É certo que a trajetória legislativa da Lei n. 15.190, de 08 de agosto de 2025, atingiu seu ponto de inflexão com a deliberação do Congresso Nacional sobre os vetos presidenciais.

Embora a sanção original tenha vindo acompanhada de supressões que buscavam mitigar pontos de vulnerabilidade técnica e jurídica, a decisão final das Casas Legislativas pela derrubada de 52 dos 63 vetos consolidou a prevalência da visão original do Projeto de Lei n. 2.159/2021.

Este desfecho representou a vitória da tese que prioriza a celeridade procedimental e a simplificação administrativa em detrimento do rigor analítico e do princípio da precaução.

Diferente do cenário de equilíbrio que a manutenção dos vetos poderia proporcionar, alinhando o marco regulatório às preocupações dos órgãos de controle e da sociedade civil, a configuração final da Lei Geral do Licenciamento Ambiental agora reflete um ordenamento que fragiliza o controle estatal.

Ao restaurar dispositivos que ampliam a autodeclaração e restringem a atuação de órgãos intervenientes, o Poder Legislativo impôs um modelo que altera duramente a gestão de políticas públicas ambientais.

O impacto desse processo legislativo é profundo, pois estabelece um novo paradigma que desafia o equilíbrio entre desenvolvimento e sustentabilidade, colocando em xeque a eficácia da proteção dos ecossistemas em face da intensa pressão por agilização de empreendimentos e acentuando sobremaneira o desmonte ambiental em curso.

A construção de um novo marco legal deve reconhecer a centralidade do clima como eixo estruturante do desenvolvimento sustentável no Brasil.

Apenas dessa forma será possível conciliar celeridade administrativa com responsabilidade socioambiental, garantindo a proteção de direitos difusos e coletivos e promovendo uma transição ecológica justa, efetiva e constitucionalmente adequada.

Referências

- ABRAMPA – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MEIO AMBIENTE. Nota pública sobre o PL n. 2.159/2021. **Abrampa**, Brasília, 2025. Disponível em: <https://tinyurl.com/42zm73yt>. Acesso em: mar. 2026.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Mensagem n. 345, de 2025**. Veto Parcial aposto ao Projeto de Lei n. 2.159, de 2021. [Sessão Conjunta de Rejeição de Vetos]. Brasília-DF: Senado Federal, 2025.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília-DF: Presidência da República, [2025].
- BRASIL. **Lei n. 15.190, de 08 de agosto de 2025**. Estabelece normas gerais para o licenciamento ambiental; altera as Leis n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e 12.651, de 25 de maio de 2012; e dá outras providências. Brasília-DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: Acesso em: 31 jul. 2025.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Nota Técnica n. 45/2025/MMA**: Análise dos impactos da Lei Geral do Licenciamento Ambiental após a rejeição de vetos pelo Congresso Nacional. Brasília-DF: MMA, 2025.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. **Princípios do Direito Ambiental**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- ICMBIO – INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. Tragédia anunciada: Projeto aprovado pela Câmara dos Deputados fragiliza proteção de unidades de conservação federais. **ICMBio**, Brasília, 17 jul. 2025. Disponível em: <https://tinyurl.com/48pywsxy>. Acesso em: 3 ago. 2025.
- INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL – ISA. **PL do licenciamento coloca em risco 259 terras indígenas**. São Paulo: ISA, 2025.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**: a gestão ambiental em foco. 10. ed. São Paulo: RT, 2015.
- MMA – MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA. PL do licenciamento: com vetos, governo garante proteção ambiental e segurança jurídica. **MMA**, Brasília, ago. 2025. Publicado em 8 ago. 2025. Disponível em: <https://tinyurl.com/ydv7b8tm>. Acesso em: 10 ago. 2025b.
- MMA – MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA. Projeto de Lei do Licenciamento Ambiental desestrutura regramento e viola Constituição Federal. **MMA**, Brasília, maio 2025. Publicado em 21 maio 2025. Disponível em: <https://tinyurl.com/2zj4ysm5>. Acesso em: 3 ago. 2025a.
- SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei n. 2159, de 2021**. Brasília-DF: Senado Federal, 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/4zt7257b>. Acesso em: 30 jun. 2025.
- SILVA, Débora Maria; VINHA, Valéria Gonçalves. Desmonte ambiental no Brasil: avanços e lacunas no conhecimento. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 59, n.1, mar. 2025. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220240178>.

SILVA, José Afonso da. **Direito constitucional ambiental**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **PL n. 2.159/2021**: o maior retrocesso ambiental desde a redemocratização e porta aberta para a corrupção. São Paulo: TI Brasil, 2025. Disponível em: <https://tinyurl.com/bd3t6az6>. Acesso em: 3 ago. 2025.

A compatibilidade da atuação do Estado Brasileiro com as diretrizes internacionais do UNDRR para o enfrentamento dos desastres: o caso de Brumadinho

The compliance of the Brazilian state's actions with UNDRR international guidelines on disaster risk reduction: the case of Brumadinho

DOI: <https://doi.org/10.63601/resmpu.2025.v3.n2.e-32002>

Recebido em 08.09.2025 | Aprovado em 19.03.2026

Geisa Cunha Franco

<http://lattes.cnpq.br/5662802935734031>

Doutora em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em História Social pela Universidade de São Paulo (USP). Graduada em História pela Universidade Federal de Goiás (UFG) e em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC Goiás).

João Paulo Lordelo

<https://orcid.org/0000-0002-5190-2835>

Doutor em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Procurador da República.

Giovanni Martins de Araújo Mascarenhas

<https://orcid.org/0000-0001-6363-6418>

Mestre em Direito pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Advogado ambientalista.

Sophia Fonsêca Moraes

<http://lattes.cnpq.br/8395146545425784>

Graduanda em Relações Internacionais na Universidade Federal de Goiás (UFG). Pesquisadora do Núcleo de Estudos Globais da Universidade Federal de Goiás (UFG).

Ester Oliveira Crispim

<http://lattes.cnpq.br/2301125731774034>

Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Goiás (UFG).

Resumo

Este artigo se propõe a investigar a relação entre as diretrizes internacionais da ONU para a gestão de desastres e a implementação dessas medidas no Brasil, com um estudo de caso sobre o rompimento da barragem de rejeitos de minérios de Brumadinho, da empresa Vale, em 2019. Trata-se de uma pesquisa qualitativa exploratória, que se utiliza de revisão bibliográfica e de análise documental. Para isso, é feita uma análise

da evolução do tema na agenda internacional, da criação do Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres (UNDRR) e da participação do Brasil nos acordos multilaterais sobre o enfrentamento de desastres. O objetivo é avaliar se as ações do Estado brasileiro, antes e depois do desastre de Brumadinho, estão alinhadas às diretrizes do Marco de Sendai e dos demais documentos produzidos por esse organismo multilateral. Conclui-se que o Brasil sempre esteve comprometido diplomaticamente e juridicamente, incorporando a maioria das recomendações sobre desastres na legislação nacional e participando de todas as conferências organizadas pelo UNDRR. Ao longo das últimas décadas, o Brasil avançou na compreensão e na gestão dos desastres. No entanto, o compromisso jurídico e formal com a "soft law" ali produzida esbarra em vários obstáculos estruturais e não tem sido suficiente para implementar políticas públicas de forma ampla e eficaz.

Palavras-chave

Desastres; UNDRR; tratados; Brumadinho; rompimento de barragens; mineração.

Abstract

This article aims to investigate the relationship between the UN's international guidelines for disaster management and the adoption of these measures in Brazil, with a case study on the 2019 rupture of the Brumadinho tailings dam operated by the Vale Company. We conducted exploratory qualitative research, using bibliographic review and document analysis. In this context, we analyze the evolution of the theme on the international agenda, the creation of the United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR), and Brazil's participation in multilateral agreements on disaster response. The objective is to assess whether the actions of the Brazilian state, before and after the Brumadinho disaster, are aligned with the guidelines of the Sendai Framework and other documents produced by this multilateral body. We concluded that Brazil has consistently been diplomatically and legally committed, incorporating most of the recommendations on disasters into national legislation and participating in all conferences organized by the UNDRR. Over the past decades, Brazil has advanced its understanding and management of disasters. However, the legal and formal commitment to the "soft law" produced in this context encounters several structural obstacles and has not been sufficient to implement public policies broadly and effectively.

Keywords

Disasters; UNDRR; treaties; Brumadinho; dam rupture; mining.

Introdução

Desastres naturais fazem parte da história. Terremotos, secas e enchentes são adversidades com as quais a vida na Terra, seja humana ou animal, sempre teve que conviver. No entanto, à medida em que a população do planeta cresceu de forma exponencial, sobretudo no século XX, e passou a ocupar áreas antes desabitadas, criando cidades que se expandem rápida e desordenadamente, a incidência de tais eventos sobre as sociedades se tornou mais frequente e mais grave. Contribuíram sobremaneira para esse processo a degradação do meio ambiente resultante da urbanização, industrialização e exploração predatória da natureza. Desastres puramente naturais, como um terremoto, desastres em que a ação humana se soma a um evento natural, ou mesmo aqueles que são resultado exclusivo da ação humana, passaram a afetar uma parcela maior da população.

As tragédias humanas e o prejuízo ao desenvolvimento sustentável provocados por esses desastres se tornaram uma preocupação de governos em todo o mundo, e a compreensão de que soluções não são alcançáveis apenas com políticas nacionais motivou uma mobilização internacional para lidar com o problema. A partir de então, iniciativas multilaterais começaram a se articular, sob a liderança da Organização das Nações Unidas, com a participação de dezenas de Estados, entre eles o Brasil.

Na tentativa de articular a análise das iniciativas internacionais, coordenadas pela ONU, e a atuação do poder público brasileiro para o enfrentamento de desastres, a proposta deste artigo é investigar as relações entre as medidas de prevenção, proteção e reparação recomendadas pelas agências das Nações Unidas e as medidas implementadas em território brasileiro, em geral, e as relativas ao desastre de Brumadinho (MG), em particular. Trata-se de um estudo situado na intersecção entre o Direito internacional e as relações internacionais, qual seja, um estudo de caso cujo objeto é o rompimento da Barragem do Córrego do Feijão, em Brumadinho-MG, em 2019. Tal procedimento permite analisar as condições contextuais de um fenômeno específico, investigando suas peculiaridades e buscando interpretações que expliquem as ações dos atores envolvidos no caso, considerando as interações sociais complexas que o envolveram (Prodanov; Freitas, 2013). O estudo de caso permite a comparação com eventuais casos semelhantes, para que se possa distinguir o que é comum naquele fenômeno, ou seja, o que se aplica também a outros eventos, e o que lhe é particular.

Busca-se responder, com a presente pesquisa, em que medida as ações do Estado brasileiro, em geral, e no caso de Brumadinho em particular, se alinham às recomendações internacionais formuladas pelo Escritório das Nações Unidas para a Redução de Desastres, ou UNDRR (da sigla em inglês: *United Nations Office for Disaster Risk Reduction*), órgão responsável pela cooperação na prevenção de desastres, recuperação do ambiente e reparação das vítimas de tais eventos.

A pesquisa foi realizada por meio de metodologia qualitativa, de objetivo exploratório e interpretativo, considerando a necessidade de uma compreensão contextualizada e situada dos fatores envolvidos em cada objeto de estudo. O método interpretativo permite uma análise dos diversos aspectos que influenciam nas interações e na construção das ações dos sujeitos envolvidos (Flick, 2008).

Em virtude da necessidade de identificar, no presente caso, as medidas de prevenção, reparação e redução de danos tomadas pelo Estado brasileiro, foram adotados como procedimentos técnicos, primeiramente, a revisão bibliográfica relacionada a: a.1) questões teóricas sobre o papel das instituições internacionais governamentais no enfrentamento dos temas da agenda internacional; a.2) questões teóricas relativas a desastres ambientais. Em segundo lugar, foi adotado o procedimento de análise documental referente a: b.1) documentos e relatórios internacionais das Nações Unidas relativos a desastres ambientais; b.2) documentos oficiais sobre o tema, produzidos pelo poder público no Brasil e por outras instituições. Por fim, fez-se necessário lançar mão de pesquisas em fontes secundárias, tais como publicações de meios de comunicação (jornais, sites de notícias, podcasts etc.), que fornecessem informações sobre o evento específico, o desastre, e seus desdobramentos.

A primeira parte aborda o surgimento e evolução do tema dos desastres (naturais ou provocados pela ação humana) na agenda internacional e o protagonismo das Nações Unidas nesse processo. Em seguida, são apresentadas as definições, abordagens e recomendações do UNDRR a respeito dos desastres, contidas nos seus documentos. A terceira parte tem como objeto os desafios na implementação de estratégias de redução de riscos de desastres, e na quarta parte o foco incide no estudo de caso do desastre de Brumadinho, suas especificidades, os danos acarretados e as populações afetadas pelo evento. Busca-se avaliar a compatibilidade das ações do poder público brasileiro com as diretrizes do Marco de Sendai, de 2015, documento produzido pelo UNDRR. A quinta parte concentra-se nas ações do poder público após o desastre, bem como nas medidas de reparação adotadas no pós-desastre. Tenta-se estabelecer a conexão entre os âmbitos internacional e nacional, ao se identificar o atual cenário brasileiro em relação às estratégias de redução de riscos e resposta a desastres, assim como eventuais obstáculos enfrentados.

1 O surgimento do tema dos desastres na agenda internacional

As organizações internacionais governamentais (OIGs) surgiram no final do século XIX, mas só ganharam relevância no sistema internacional a partir do fim da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), quando os países vencedores criaram um conjunto de instituições com o objetivo de evitar a eclosão de novas guerras e de promover a paz e o desenvolvimento. Tais instituições compõem um grande sistema articulado, sob a coordenação, mais ou menos direta, da mais importante de todas, a Organização das Nações Unidas (ONU). Oitenta anos após sua criação, em 1945, a ONU enfrenta severas críticas, não infundadas, no que concerne à função de promover a paz e evitar novas guerras. Porém, diante das dificuldades no campo da segurança internacional, a ONU passou a se dedicar a várias ações para promover o desenvolvimento humano e sustentável.

1.1 O papel das organizações internacionais governamentais

A relevância das OIGs no sistema internacional é um tema que desperta muitas polêmicas entre os estudiosos de relações internacionais. Alguns as consideram quase irrelevantes, como os teóricos realistas, neorealistas e os marxistas. Outros teóricos,

entretanto, defendem posição mais otimista sobre o papel das OIGs, a exemplo dos neoinstitucionalistas liberais¹.

Os teóricos construtivistas, por sua vez, afirmam que a anarquia do sistema internacional é uma construção social, e, portanto, não tem uma natureza definida *a priori*. Suas características e relevância dependem de como são construídas pelos Estados e geridas ao longo do tempo. Adota-se, no presente estudo, essa posição quanto ao papel das instituições internacionais. As OIGs podem contribuir, por exemplo, para a mudança das identidades dos atores de forma a substituírem uma postura belicosa e competitiva por uma postura mais cooperativa, por meio da criação de um espaço social no qual as interações entre os Estados possibilitariam relações mais pacíficas. Destaque é atribuído ao papel das comunidades epistêmicas, conjunto de estudiosos e profissionais de áreas específicas que produzem e compartilham conhecimentos científicos, técnicos e experiências entre os representantes dos Estados membros, exercendo, assim, um poder indireto.

No caso específico da abordagem sobre os desastres, acreditamos que as OIGs não detêm o poder de impor suas normas aos Estados, mas podem, e geralmente o fazem, influenciar com conhecimentos úteis para subsidiar as decisões sobre políticas públicas, tais como as políticas de enfrentamento dos desastres. Ao identificarem, pela voz dos próprios Estados, os temas que afetam a comunidade internacional, estabelecem uma “agenda” e promovem a cooperação interestatal. A convocação de conferências internacionais sobre diversos temas é uma das formas de articular esta cooperação, como é o caso das conferências sobre desenvolvimento sustentável, clima e desastres.

1.2 A “agenda” internacional

A interdependência entre os países a partir da globalização fez com que os Estados levassem à arena internacional os problemas que os afetavam, criando, assim, uma espécie de agenda internacional. Na década de 1970, sobretudo a partir da Conferência de Estocolmo, em 1972, a questão ambiental passou a ser amplamente discutida, e várias iniciativas de cooperação internacional foram tomadas.

A questão de enfrentamento dos desastres, naturais ou provocados pela ação humana, por sua vez, embora relacionada à questão ambiental, levou mais tempo para emergir na agenda internacional. Ainda que a ONU, desde sua criação, envidasse esforços para levar ajuda humanitária a países atingidos por desastres, a ênfase na articulação multilateral de um esforço consistente e duradouro nesse sentido só se deu no final dos anos 1980, quando foi aprovada pela Assembleia Geral (AG), por meio da resolução 42/169, a proposta de fazer da década de 1990 a década internacional para a redução de desastres naturais (UNDRR, 2023a). A partir de então houve uma crescente sistematização de iniciativas que resultaram, entre várias medidas, na decisão da AG (resolução 48/188) de realizar a Conferência Mundial para a Redução de Desastres, em Yokohama, no Japão, em 1994 (UNDRR, 2026).

1 Para conhecer melhor a posição das correntes teóricas de Relações Internacionais a respeito das OIGs, consultar: HERZ, M.; HOFFMANN, A. **Organizações internacionais**. História e práticas. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2004.

Ao todo, as Nações Unidas convocaram três Conferências Mundiais sobre Redução do Risco de Desastres (WCDRR – da sigla em inglês *World Conference on Disaster Risk Reduction*), tendo, cada uma, resultado na adoção de planos e estratégias. A primeira WCDRR, em 1994, adotou a “Estratégia e o Plano de Ação de Yokohama para um Mundo Mais Seguro”. A segunda WCDRR, em 2005, resultou na proposição do “Marco de Ação de Hyogo 2005-2015: Construindo a resiliência de países e comunidades a desastres”. A terceira WCDRR assumiu, em 2015, o compromisso com o Marco de Sendai para Redução do Risco de Desastres 2015-2030. A diplomacia brasileira participou das três conferências.

O Secretário-Geral das Nações Unidas entre 1997 e 2006, Kofi Annan, afirmou, em seu discurso sobre populações vivendo em situações de risco, que, embora as sociedades estejam constantemente expostas a riscos naturais, os desastres então observados derivariam da atividade humana sobre o meio-ambiente, sendo também agravados por essa ação. Annan reconheceu a pobreza e o crescimento populacional como fatores de influência na habitação de áreas de risco, definindo o planejamento inadequado e a governança deficitária dos países em relação a mecanismos regulatórios para áreas de riscos e populações vulneráveis como fatores que agravam os impactos dos desastres naturais (ONU, 2005).

Tal percepção fez emergir a necessidade de um esforço de cooperação entre os Estados voltado a analisar as causas e os impactos de desastres naturais, identificar suas características, prevenir eventuais danos e promover a reconstrução das estruturas e a reparação das populações atingidas.

2 A criação do UNDRR pelas Nações Unidas

O contexto acima descrito explica a criação do Escritório das Nações Unidas para a Redução de Desastres, ou UNDRR, em 1999, por meio da resolução 54/219 da Assembleia Geral das Nações Unidas. As recomendações emanadas desse escritório não têm um caráter de obrigatoriedade e tampouco contam com mecanismos de coerção em casos de descumprimento. No entanto, mesmo sem caráter impositivo, têm influência sobre os Estados signatários, pois exercem um “poder de construção social”, ou seja, têm a capacidade de formar e difundir conhecimentos sobre a realidade social e de influenciar as ações dos Estados a partir de suas construções sobre esse tema (Barnett; Finnemore, 2019).

A criação do UNDRR constituiu-se em um marco na consolidação dos esforços multilaterais para lidar com os desastres. Definido como o órgão da ONU especializado na análise de riscos e prevenção de desastres, tem como principal objetivo auxiliar os tomadores de decisão dos Estados membros a responder às consequências de um desastre e, principalmente, a aprimorar o processo de compreensão e gerenciamento de riscos de tais eventos. Propõe-se a ser um espaço de produção, discussão e compartilhamento de conhecimentos e práticas, partindo do pressuposto de que não existem desastres naturais, mas sim riscos naturais, que podem ser prevenidos e ter seu potencial destrutivo minimizado. O UNDRR divide-se em cinco escritórios regionais (África; Américas e Caribe; Estados árabes; Ásia e Pacífico; Europa e Ásia Central) e trabalha em colaboração com agentes domésticos e internacionais, públicos e privados, para aprimorar as políticas de governança dos países envolvidos em relação às estratégias de gerência de riscos (UNDRR, 2023a).

O termo “desastre” é definido por essa agência como uma situação grave que afeta o funcionamento de uma sociedade, ocasionado devido a eventos perigosos que interagem com condições de exposição, vulnerabilidade e capacidade (UNDRR, 2023b). Tais eventos podem resultar em perdas e impactos humanos, materiais, econômicos e ambientais e seus efeitos podem ser imediatos e localizados, porém, tendem a ser generalizados e a se espalhar, perdurando por um longo período. As consequências desses fenômenos podem testar, ou até mesmo exceder, a capacidade de uma comunidade de enfrentá-las com seus próprios recursos, exigindo, então, uma assistência externa – em nível nacional ou internacional (UNDRR, 2023b). A partir dessa definição, é possível identificar uma série de fatores que contribuem para a ocorrência de desastres e avaliar sua gravidade, tais como causas econômicas, sociais, culturais e ambientais, que devem ser consideradas no processo de prevenção, proteção e reparação às vítimas de uma eventual tragédia, de forma a promover uma abordagem inclusiva.

As principais diretrizes de ação do UNDRR foram estipuladas no “*Sendai Framework 2015-2030*”, documento oficializado pelas Nações Unidas em março de 2015 e estabelecido em conjunto com a agenda de desenvolvimento de 2015, durante a Terceira Conferência Mundial da ONU sobre Redução do Risco de Desastres (CMRRD3), em Sendai, no Japão (UNDRR, 2015). Adotado por 187 países membros das Nações Unidas, entre os quais o Brasil, trata-se do único modelo acordado internacionalmente sobre como os países podem enfrentar desastres e reduzir riscos e perdas deles advindos (UNDRR, 2015).

Em sua principal diretriz, o UNDRR estimula a criação de planos nacionais, relatórios, pesquisas e manuais de definição dos níveis de vulnerabilidade e das principais capacidades a serem acionadas após um desastre, tendo como preocupação central a proteção dos Direitos Humanos das populações afetadas (UNDRR, 2023a). Esse documento enfatiza a urgência de se compreenderem mais amplamente os riscos de desastres em todos os seus aspectos de exposição, vulnerabilidade e natureza dos perigos, assim como articula as responsabilidades para gerenciar os riscos, as preparações para uma reconstrução eficiente e a promoção da resiliência nos setores de saúde, patrimônio cultural e ambientes laborais – dando ênfase à colaboração entre governos, instituições internacionais e o setor privado (UNDRR, 2015).

O Quadro de Sendai estabelece quatro prioridades a serem realizadas até 2030, a saber: a compreensão dos riscos de um desastre; o fortalecimento de uma governança desses riscos para melhor gerenciá-los; investimento na redução dos riscos para aumentar a resiliência; e aprimoramento da preparação para desastres em busca de uma resposta mais eficaz na reconstrução, recuperação e reabilitação dos locais afetados (UNDRR, 2015).

Diante de tais prioridades, foram definidos alguns princípios para direcionar as responsabilidades, tanto para a prevenção quanto para cenários pós-desastre. Entre esses, destacam-se a responsabilização dos Estados como atores primários para reduzir e prevenir o risco de um desastre, e o compartilhamento desse compromisso entre os diferentes setores e instituições nacionais para uma aplicação coerente de políticas, práticas e mecanismos com esse fim (UNDRR, 2015). Afirma-se, no documento, a indispensabilidade da cooperação entre o governo nacional, os entes subnacionais, os diferentes setores de um país (setor privado, sociedade civil, terceiro setor) e a comunidade internacional, no enfrentamento de tais fenômenos.

No relatório de Sendai, definem-se sete objetivos internacionais a serem atingidos até o final do período de ação estipulado – 2030 –, quais sejam: reduzir a mortalidade global por desastre; diminuir o número de pessoas afetadas no cenário global; minimizar a perda econômica vinculada diretamente a desastres em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) global; reduzir os danos causados por desastres a infraestruturas críticas e a interrupção de serviços básicos (saúde, segurança, educação, transporte, alimentação etc.); aumentar o número de países com estratégias nacionais e locais de redução de riscos de desastres; aprimorar a cooperação internacional com os países em desenvolvimento; expandir o acesso a sistemas de alerta precoces e a informações sobre as avaliações de risco (UNDRR, 2015). A partir desses objetivos, são definidos os planos de ação de cada país signatário, bem como a responsabilidade do UNDRR de monitorar as atividades e a situação de cada país em relação aos tópicos listados.

Como parte do processo de definição e proteção, o escritório da ONU oferece um manual de classificação dos perigos para identificar os riscos e as consequências de um desastre, o qual é incluído em seus projetos de acesso ao público, a exemplo da ação “Making Cities Resilient 2030” (“Construindo Cidades Resilientes”, em tradução livre).

A iniciativa “Construindo Cidades Resilientes 2030” (MCR2030) abrange atualmente 92 países e territórios e cerca de 1800 cidades (UNDRR, 2021a). Seu objetivo é promover a resiliência de cidades por meio da proteção, da conscientização, da troca de conhecimentos e experiências e da integração entre diferentes esferas governamentais e sociais. Ela disponibiliza um roteiro para fortalecer a resiliência urbana, oferecendo recursos, acesso a informações, instrumentos para monitoramento e relatórios que auxiliem na construção de planos locais para reduzir riscos e perigos advindos de um desastre (UNDRR, 2020). No Brasil, 453 cidades juntaram-se a essa iniciativa até janeiro de 2025 (Brasil, 2026).

A ampla mobilização dos Estados pela ONU e a vasta produção científica e técnica que resultaram dessa ação contribuem sobremaneira para o enfrentamento dos desastres. Contudo, os desafios e obstáculos, de acordo com o UNDRR, ainda são inúmeros, como se verá a seguir.

3 Obstáculos à implementação de estratégias propostas pelo UNDRR

Na Plataforma Global de Redução de Risco de Desastres de 2022, Cúpula da ONU realizada em Bali em 2022, concluiu-se que, embora tenha ocorrido um aumento de 33% no número de países com estratégias coerentes com o Marco de Sendai, menos de 50% dos países que relatam essas ações possuem dados sobre riscos de desastres que sejam apropriados, facilmente acessíveis e prontos para serem utilizados (UNDRR, 2022a). Ademais, o Relatório de Avaliação Global de 2022 aponta que a ação humana atual é responsável por criar riscos em crescimento exponencial que colocam o planeta em seu limite existencial e ecossistêmico e, caso permaneça no mesmo ritmo, prevê-se um aumento global de 40% no número de desastres anuais, passando de aproximadamente 400 em 2015 para 560 por ano até 2030, o limite de tempo do Quadro de Sendai (UNDRR, 2022a).

Um desafio significativo é a ausência de uma cultura coletiva de prevenção a desastres a longo prazo, como se pode observar no cenário brasileiro da última década, em que vários desastres atingiram proporções enormes por falta de prevenção e preparação. Para Janet Abramovitz, há um hábito consolidado de priorizar as respostas imediatas às crises, a exemplo da ajuda humanitária e do aporte de fundos de desenvolvimento aos países ou regiões afetadas. Contudo, esse hábito não é aplicado às práticas de mitigação, havendo uma preferência por soluções de curto prazo e retorno financeiro imediato após o evento, em detrimento de recursos para lidar com algo que, superficialmente, é compreendido apenas como uma possibilidade futura (Abramovitz, 2001).

Outro obstáculo comum consiste em direcionar as análises sobre perdas e reparações apenas para o âmbito econômico. Para Abramovitz, as perdas apontadas nos relatórios de desastres normalmente incluem danos a propriedades, custos de manutenção e reparo de infraestruturas físicas afetadas, prejuízos imediatos e concretos, os quais são mais facilmente mensuráveis. No entanto, fatores como os efeitos na saúde humana, a perda do potencial de desenvolvimento, a exposição a violência e danos indiretos aos negócios locais, considerados secundários ou indiretos, não estão presentes nessa contagem, embora sejam expressivos e nefastos, principalmente para países em menor grau de desenvolvimento (Abramovitz, 2001). Pode-se perceber que há diferentes formas de identificar riscos e suas consequências para as populações afetadas, as quais também possuem capacidades distintas de resposta às perdas advindas de um desastre. Essa diferença de efeitos está diretamente vinculada às vulnerabilidades dos diferentes grupos sociais, das regiões e das peculiaridades do desastre pelo qual foram afetadas. Logo, a não consideração das diferenças de capacidades e de vulnerabilidades entre sociedades afeta negativamente a eficácia das iniciativas adotadas.

O UNDRR define vulnerabilidade como o conjunto de circunstâncias originadas por elementos físicos, sociais, econômicos e ambientais que elevam a sensibilidade de um indivíduo, comunidade, bens ou sistemas aos efeitos provocados por situações de risco e seus perigos (UNDRR, 2023b). Portanto, o planejamento de estratégias de redução de riscos e a elaboração de planos de ação para administrar um cenário pós-desastre exigem que se tenham em consideração as peculiaridades sociais e ecológicas das áreas afetadas e os perigos aos quais estão expostas. A urbanização e as decorrentes modificações estruturais criaram zonas de vulnerabilidade cada vez maiores conforme se dá o crescimento da ocupação humana e das modificações do ambiente à sua volta.

A intensidade das susceptibilidades a desastres de diferentes grupos minoritários pode ser mais bem compreendida por meio da lógica da interseccionalidade. Para Kimberlé Crenshaw, jurista norte-americana autora desse conceito, existe uma sobreposição e intersecção das vulnerabilidades vividas por alguns indivíduos, que decorrem de suas identidades, os quais podem sofrer diversas formas de discriminação e opressão que se interligam (Crenshaw, 2016). Ao se analisar um desastre, é preciso ter em conta os diferentes grupos sociais, étnicos e de gênero, que, cotidianamente, já estão sujeitos a inúmeras dificuldades, como no caso de mulheres, negros, indígenas e comunidades de baixa renda. A interseccionalidade permite enxergar que, por exemplo, mulheres negras ou indígenas de baixa renda estão sujeitas a uma tripla vulnerabilidade, a saber, de gênero, étnica e social, respectivamente.

Em situações de desastre, tais cidadãos serão ainda mais impactados. As ações governamentais muitas vezes falham em reconhecer as experiências particulares de indivíduos que enfrentam múltiplas formas de discriminação e exclusão simultaneamente. É fundamental considerar essas sobreposições para criar políticas e planos de ação mais inclusivos e eficazes.

Diante do exposto, constata-se que a vulnerabilidade de certas minorias se amplia quando somada à vulnerabilidade do país ou região onde ocorre o desastre. Eventos da mesma magnitude – terremotos, inundações, deslizamentos – ocorridos em um país desenvolvido, geralmente, resultam em um número de vítimas e perdas materiais muito inferior àqueles ocorridos em um país menos desenvolvido. Dessa forma, a concentração populacional em uma região e a concentração de recursos e de poder em outras regiões ou grupos sociais, juntamente com a fragilidade das instituições políticas e infraestruturas, são fatores que contribuem para que determinadas áreas urbanas sejam mais suscetíveis a riscos (Gencer, 2013). Conforme Derani e Vieira (2014), “Na medida em que seus efeitos [das catástrofes] se fazem presentes, eles aumentam as desigualdades inerentes às sociedades, pois a distribuição dos resultados de uma catástrofe nunca acontece de maneira igualitária”.

A dimensão de um desastre pode ser compreendida como um produto da combinação entre vulnerabilidades, capacidades de ação e ameaças às quais uma determinada população está exposta – sendo esses os perigos, naturais ou não, definidos no relatório técnico da ONU. Apesar de ameaças como enchentes e terremotos, por exemplo, serem considerados um fenômeno físico natural, ao serem atrelados a determinantes socioeconômicos, passam a ser consequência da ação humana sobre a natureza e das relações sociais daquela população.

Quando se trata da proteção de grupos vulneráveis e suas necessidades específicas – mulheres, indígenas e comunidades ribeirinhas e de ocupações, por exemplo –, verifica-se, segundo esse organismo, que, em geral, são insuficientes as políticas públicas para abrigar suas necessidades e elaborar ferramentas adequadas a cada público. Derani e Vieira (2014) defendem que as normatizações internacionais sobre direitos humanos devem ser associadas ao que elas chamam “Direito das Catástrofes”, temas que vêm sendo tratados separadamente pelos Estados e organismos internacionais.

Obstáculo igualmente relevante é a baixa mobilização e envolvimento da população nos processos de criação de medidas para reduzir ameaças, o que, a longo prazo, produz planos de ação com estruturas e recursos insuficientes ou inadequados (Furtado; Silva, 2014). Assim, retoma-se a afirmação da ausência de uma cultura de planejamento e prevenção – tanto de gestão do Estado quanto de práticas culturais da população. Vários desses obstáculos ainda estão presentes no Brasil e estiveram presentes na catástrofe de Brumadinho.

Ademais, a colaboração entre diferentes atores e instituições, um dos pilares desse processo, segundo o UNDRR, é baixa e não engajada, com a alocação de recursos desconexa e desproporcional à realidade das pessoas afetadas, produzindo uma gestão de crise ineficaz.

Com o objetivo de compreender como as iniciativas do UNDRR podem exercer influência sobre as políticas públicas relativas a desastres no Brasil, bem como identificar, aqui, os obstáculos e lacunas em sua aplicação, será analisado, a seguir, o caso de Brumadinho.

4 O caso do rompimento da barragem de Brumadinho sob a lente do Marco de Sendai

O tema dos desastres merece grande atenção por parte do governo brasileiro, uma vez que, segundo a Confederação Nacional dos Municípios, entre 2012 e 2023, cerca de 93% das cidades brasileiras foram afetadas por desastres naturais, com uma baixa taxa de reparação para as vítimas e um prejuízo de aproximadamente R\$ 341,3 bilhões (CNM, 2022). O desafio causado por esses fenômenos apontou para a necessidade de se recorrer à cooperação internacional. Tendo em vista a tradição da política externa brasileira de apoiar e fortalecer o multilateralismo, a adesão às proposições da agência da ONU – como o UNDRR – que concernem aos desastres era algo esperado dos governos, o que faz com que o Brasil seja considerado um país parceiro da Estratégia Internacional das Nações Unidas para a Redução de Desastres.

O colapso da barragem da mina do Córrego do Feijão, na cidade de Brumadinho², em 2019, está em terceiro lugar no *ranking* de desastres vinculados a rompimentos de barragens de mineradoras de todos os tempos, como afirma o especialista Alex Bastos, integrante do Comitê da ONU sobre barragens e minérios. O *ranking*, contudo, conta com a presença de outro desastre brasileiro, o de Mariana, em 2015, situado em segundo lugar. Em primeiro lugar está o acidente em Stava e Tesero, na Itália (Passarinho, 2019b).

4.1 Entre Mariana e Brumadinho: lições nem sempre aprendidas

A ocorrência de um desastre semelhante em Minas Gerais anteriormente deveria ter sido um ponto de inflexão na forma de o poder público e as empresas de mineração lidarem com o problema. Porém, as lições nem sempre são aprendidas. No período entre os dois desastres com barragens de rejeitos, o de Mariana, em 2015, e o de Brumadinho, em 2019, houve tentativas de criação de planos de contingência, mudanças na regulamentação e fiscalização para reduzir os riscos e melhor avaliar a situação das barragens em território brasileiro. Como exemplo, temos a nova regulamentação da Agência Nacional de Mineração (ANM), criada em 2017 para substituir o órgão anterior, o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), que estabeleceu uma classificação das barragens tendo como base o tamanho e o risco proporcionado à população à sua jusante, assim como exigiu a implementação de planos de emergência, a obrigação de inspeções diárias e a formulação de relatórios de emergência em todas as construções (DNPM 70.389/2017) (Cambridge; Shaw, 2019).

De acordo com o Governo de Minas Gerais, após o desastre de Mariana, com o objetivo de fortalecer a fiscalização pública e evitar novos desastres em uma região de alto risco, assim como melhor regulamentar a atividade extrativista sem prejudicar o sistema econômico pautado na mineração, foi proibida a construção de barragens de rejeitos baseadas

2 Além de Brumadinho, outros 25 municípios foram atingidos: Abaeté, Betim, Biquinhas, Caetanópolis, Curvelo, Esmeraldas, Felixlândia, Florestal, Fortuna de Minas, Igarapé, Juatuba, Maravilhas, Mário Campos, Mateus Leme, Morada Nova de Minas, Paineiras, Papagaios, Pará de Minas, Paraopeba, Pequi, Pompéu, São Gonçalo do Abaeté, São Joaquim de Bicas, São José de Varginha e Três Marias.

no método de montante, ou seja, construídas na direção oposta ao fluxo do rejeito, com a estrutura da barragem sendo aumentada para cima conforme o depósito de novos rejeitos (UFABC, 2019) – método usado em Mariana. Estabeleceu-se ainda um prazo para que todas as empresas que operam tais instalações apresentassem propostas para desativação dessas estruturas (Cambridge; Shaw, 2019).

Contudo, dois pontos frágeis para a efetivação dessas políticas se destacam: a falta de confiabilidade e de capacidade estrutural da própria ANM, por um lado, e, por outro, a falta de monitoramento das barragens tanto por órgãos estaduais quanto federais.

Adicione-se a existência de práticas de corrupção nessa agência³. Devido ao seu alto poder de regulamentação, mas baixa capacidade de fiscalização, a ANM padece de fragilidade e instabilidade. Sem mecanismos de implementação bem delimitados, e insuficiência de recursos para efetivá-los, os resultados de suas normas e diretrizes são afetados, abrindo espaço para lacunas na fiscalização e fraudes em relação à segurança das barragens e populações em seus entornos, problema que não parece ter sido solucionado por completo⁴.

Outro ponto crítico consiste na forma de produção de relatórios de segurança dessas estruturas e na elaboração dos planos de emergência. A auditoria e fiscalização de barragens é, em sua maioria, realizada por especialistas contratados pela mineradora, que é capaz de controlar os resultados dos relatórios e modificar a apresentação da situação de suas construções, assim como minimizar ou negligenciar seus riscos (Cambridge; Shaw, 2019).

Sem a contratação de técnicos independentes, é pouco provável que se realize uma análise objetiva da realidade dessas arquiteturas, conseqüentemente afetando a elaboração de planos de emergência e proteção das populações expostas aos riscos. Essa negligência, se não má-fé, se verificou em Mariana, consistindo em uma das principais causas do desastre. A filial brasileira da empresa alemã Tüv Sud, contratada pela Vale/Samarco, apresentou, com a ciência da contratante, relatórios com informações técnicas adulteradas, de forma a permitir a continuidade das atividades, mesmo com a advertência de empresas de consultoria que antes tinham atuado na avaliação da barragem (Ragazzi; Rocha, 2019). Nem com esse antecedente, a situação em Brumadinho mudou.

3 Uma auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que analisava a presença de sistemas internos voltados à prevenção e enfrentamento de irregularidades em órgãos federais, constatou que a ANM é o segundo órgão nacional mais propício a fraudes e corrupção (PASSARINHO, 2019a).

4 “Apesar da existência de 935 barragens no Brasil, e entre essas 87 estarem em NA ou NE* acionados, em março de 2024 ocorreram apenas 23 vistorias realizadas pela ANM [...], sendo que duas dessas foram realizadas em barragens que não são abrangidas pela PNSB. [...] em três meses, apenas 2,45% do total de barragens no país foram (sic) vistoriadas. Importante ressaltar, que nesse período (janeiro-março), tende a ser o mais crítico [...], devido ao período chuvoso, e, portanto, com maior possibilidade de ocorrência de eventos extremos, na região em que há maior concentração de barragens no Brasil” (Boletim do Observatório de Barragens de Mineração – OBaM, em conjunto com o Grupo de Pesquisa e Extensão Educação Mineração e Território – EduMiTe, 2024).

*NA=Nível de Alerta; NE=Nível de Emergência

4.2 Mineração e riscos sistêmicos

O UNDRR define esse tipo de desastre como o colapso ou deslocamento de parte de uma barragem, ou sua base, resultando na liberação de grandes quantidades de água e na imposição de riscos às pessoas e às propriedades em seu entorno (UNDRR, 2020). Porém, essa definição foi posterior aos desastres brasileiros, tanto que o escritório usa, em sua própria exemplificação, o caso de Brumadinho, apontando como essencial o compromisso com o gerenciamento e controle de operações, inspeção e monitoramento, e, inversamente, alerta para os riscos de construções de barragens a montante (UNDRR, 2020).

As barragens são estruturas de terra projetadas para reter os resíduos resultantes de extração dos minérios, que atuam como uma barreira para os rejeitos depositados e armazenagem da água extraída nesse processo, a qual será reutilizada no ciclo de mineração (UFABC, 2019). Trata-se de um método simples e de baixo custo para a disposição de resíduos sem valor econômico, mas com propriedades químicas e presença de metais pesados que podem afetar o ecossistema em seu entorno.

O caso em questão se insere em um quadro de riscos decorrentes da atividade extrativista de mineração em larga escala, em geral, e das construções de barragens para conter rejeitos da atividade mineradora, em particular. Essa tragédia pode ser classificada como tecnológica e advinda da ação humana, segundo o guia classificatório do UNDRR, visto que possui a ação do homem sobre o meio ambiente de forma predatória e inadequada – tanto por parte da empresa Vale, responsável pelo acidente, quanto do poder público, no papel de regulador e fiscalizador de atividades extrativistas de mineração – como principal fator para sua ocorrência.

A mineração, no Brasil, remonta ao período da colonização, mas ainda hoje o país possui regiões extremamente dependentes dessa atividade extrativista, com destaque para o estado de Minas Gerais. Em 2019, existiam cerca de 300 operações no Quadrilátero Ferrífero, com 123 barragens de rejeitos acumulados pertencentes à empresa Vale (Cambridge; Shaw, 2019). Em Brumadinho, o setor extrativista respondia por cerca de 35% da massa total de remunerações da população economicamente ativa, sendo também a principal atividade econômica responsável pelas remunerações superiores a três salários-mínimos (Coelho, 2018).

Os dados acima atestam a relevância da mineração na vida dos trabalhadores e de suas famílias, bem como no afluxo de recursos oriundos de impostos para o poder público, sobretudo as prefeituras. Porém, a minério-dependência de regiões cujas economias são centradas na produção e exportação de minerais, além de prejudicar o desenvolvimento de outras áreas econômicas, expõe os municípios a uma série de riscos, que podem incluir a diminuição do nível dos lençóis freáticos; a queda de qualidade e oferta de água potável; o deslocamento forçado de moradores nas áreas de construção e expansão de infraestruturas de mineração; e a poluição do ar, sonora e de recursos hídricos básicos (Coelho, 2018).

No que concerne à classificação dos riscos, o caso da Mina do Córrego do Feijão se enquadra na categoria de riscos sistêmicos, os quais são determinados pela forma como os componentes dos sistemas impactados se influenciam mutuamente, ou seja, como todos os

diferentes setores e vulnerabilidades interagem entre si em face da ameaça de um perigo. Esse tipo de risco requer uma nova maneira de analisar e elaborar estratégias de redução de danos e de prevenção, uma vez que não incide de maneira isolada, mas atinge todo o desenvolvimento do sistema, e sua progressão não é linear, visto que suas causas e efeitos em múltiplos sistemas se manifestam de maneira irregular e não podem ser previstos de forma muito clara ou objetiva (Coelho, 2018).

Os rompimentos de barragens configuram-se como riscos sistêmicos, pois contemplam uma série de fatores interdependentes, tais como: a contaminação de rios e fontes hídricas, a contaminação atmosférica e do solo; os danos físicos, estruturais e habitacionais; a alteração nos ciclos de doenças já existentes e sua proliferação; os impactos socioeconômicos e culturais (Freitas *et al.*, 2022). Os efeitos dos resíduos e metais espalhados após o colapso de uma barragem podem ser observados em diferentes processos de um ecossistema e têm dimensões biológica, ambiental, e socioeconômica, envolvendo distintos modos e condições de vida e trabalho (Freitas *et al.*, 2022).

Na atividade mineradora, as barragens são a alternativa de armazenagem mais utilizada em território brasileiro, com um total de 905 estruturas cadastradas no país em 2022, sendo 350 estruturas localizadas em Minas Gerais (Fiocruz, 2022). Entretanto, o que transforma essas estruturas em um risco, além da natureza pautada no extrativismo e na degradação ambiental, é a questão da regulamentação, manutenção e fiscalização. A permissividade de licenciamentos para mineradoras, juntamente com a fragilidade ou desinteresse político de instituições fiscalizadoras, transformam essa tecnologia em um cenário propício à ocorrência de desastres, uma vez que os custos humanos, sociais e ambientais desse empreendimento não costumam ser avaliados de maneira segura e técnica pelas empresas (Freitas *et al.*, 2022). A deficiência acima esteve presente no desastre de 2019 e, ainda hoje, não foi adequadamente resolvida⁵.

Todos os fatores acima ajudam a explicar a dimensão do caso em questão. O rompimento da represa de Brumadinho teve como consequência direta o depósito de 12 milhões de metros cúbicos de rejeitos de ferro ao longo do leito do ribeirão Ferro-Carvão. A inundação de lama atingiu o Córrego do Feijão e a cidade de Brumadinho, estendeu-se a contaminação de resíduos ao rio Paraopeba e avançou em direção ao rio São Francisco. Ademais, cerca de 24 mil pessoas foram afetadas pelo acidente, direta ou indiretamente. Além das perdas imediatas provocadas pela destruição de casas, estruturas e de zonas rurais, houve bloqueio de estradas e devastação ambiental após a onda de lama. Estima-se que cerca de 3.485 indivíduos foram afetados diretamente, representando aproximadamente 10% de toda a população de Brumadinho (Fiocruz, 2019). A longo prazo, as repercussões do colapso da barragem são amplificadas, tendo em vista o isolamento de comunidades afetadas, a contaminação e degradação do uso das águas para 21 municípios e a completa alteração no

5 No ano de 2022, a Superintendência de Segurança de Barragens de Mineração apontou cerca de sessenta barragens de mineradoras em estado de emergência, quatro dessas em risco alto de rompimento, e quarenta localizadas no estado de Minas Gerais (Agência Nacional de Mineração, 2023). Cerca de 42,9% das barragens na região apresentam um dano potencial alto, totalizando 150 estruturas, juntamente com outras 37 construções classificadas em situação de risco alto (Fiocruz, 2022).

modo de vida de comunidades indígenas e ribeirinhas, sujeitas à proliferação de doenças, à instabilidade socioeconômica e à exposição a metais pesados e químicos nocivos à saúde humana, além de danos psicológicos e perda cultural a serem estudados (Fiocruz, 2019).

O derramamento da lama com os resíduos acumulados, catalisador de uma série de outras reações interdependentes, demonstrou a gravidade da presença de riscos sistêmicos, cujo diagnóstico não é feito com rigor e nem a tempo. Com o depósito de metais pesados sobre o rio Paraopeba e o ribeirão Ferro-Carvalho, contaminou-se a água e o solo atingidos, o que, consequentemente, provocou uma reação em cadeia de morte dos peixes, infertilidade e toxicidade do solo, interrupção no acesso à água e, por fim, o colapso da cadeia socioeconômica da região, tanto para a atividade mineradora quanto para a agropecuária.

Adicionalmente, originou-se um novo risco: a proliferação de doenças endêmicas e o aumento do número de novas doenças – tanto físicas quanto psicológicas –, a exemplo de doenças crônicas e de depressão, devido ao impacto do desastre nas condições de vida das vítimas (Freitas *et al.*, 2022). Em relação à saúde mental, foi identificado um aumento de 80% no consumo de ansiolíticos e de 151% de episódios depressivos em Brumadinho, no ano de 2019 (Silva *et al.*, 2019). Ademais, o derramamento da lama pode provocar surtos de doenças infecciosas, como a febre amarela, esquistossomose e dengue (Fiocruz, 2019).

Pesquisadores observaram um aumento na toxicidade da água na cidade, com a presença de níveis de mercúrio cerca de 720 vezes superior ao considerado seguro pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), o que pode levar à morte e mutações nos embriões dos peixes, assim como prejuízos à saúde humana (Azevedo, 2019)⁶.

A situação das comunidades indígenas mostrou-se particularmente vulnerável. Algumas das principais comunidades desabrigadas foram as indígenas e ribeirinhas, a exemplo da vila Naô Xohã, comunidade dos indígenas Pataxó e Pataxó Hãhãhães. Em razão dos metais pesados presentes na lama derramada, a comunidade perdeu o acesso à água potável e ficou impedida de realizar práticas culturais e atividades econômicas de subsistência, como a pesca, a navegação e a agricultura. Os indígenas foram desalojados para escolas da região e ficaram sujeitos a novas vulnerabilidades, e ainda lutam pela realocação de suas casas e recuperação das terras (Brown, 2022). O alojamento dos indígenas em áreas urbanas, inicialmente, foi um choque cultural e material, agravado, nos anos seguintes, pela eclosão da pandemia de covid-19, que dificultou as providências necessárias à adaptação e tirou o foco dos meios de comunicação daquele desastre, visto que a cobertura da pandemia atraiu toda a atenção da opinião pública. Não bastasse, após a ocupação da terra, passaram a ser constantemente ameaçados por grileiros (Agência Brasil, 2023).

6 Foi detectada a presença de vários minerais no sangue das crianças de Brumadinho em exames feitos três anos depois para controle. "Pesquisadores da Fiocruz Minas e da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) concluíram um estudo que indica um aumento da taxa de detecção de metais pesados na urina de crianças de 0 a 6 anos de idade após seis anos da tragédia envolvendo o rompimento de barragem em Brumadinho (MG)" (BERTOLACCINI, Ana Julia. Brumadinho: Fiocruz detecta aumento de metais em urina de crianças. **CNN**, São Paulo, 2025. Disponível em: <https://tinyurl.com/2zh5e3sv>. Acesso em: 23 ago. 2025).

Parte do problema foi encaminhada posteriormente. O Ministério Público Federal e a Defensoria Pública da União ingressaram com uma Ação Civil Pública, materializada em um acordo com a Vale. Assim, parte da comunidade (30 famílias) conseguiu uma área rural para se estabelecer, mas essa solução não atingiu a todos.

A Aldeia Katurãma, como foi batizada, foi estruturada graças ao apoio da Associação Mineira de Cultura Nipo-Brasileira (AMCNB). A entidade cedeu uma área de 36 hectares, conhecida como Mata do Japonês, em São Joaquim de Bicas. Hoje, o local conta com escola, posto de saúde e alguns quijemes, como são chamadas as habitações pataxós (Brasil, 2024).

Em 2022, três anos após a tragédia, as vítimas não apenas seguiam sem a completa reparação dos danos e da recuperação do gozo de direitos humanos fundamentais – que variam de uma reparação econômica até a perda cultural e social após a contaminação do rio –, como foram novamente sujeitas a enchentes e desalojamento devido à contaminação contínua do rio Paraopeba (Brown, 2022).

A resposta governamental após o colapso da barragem foi pensada a curto prazo, utilizando os mecanismos de resgate, deslocamento e oferecimento de ajuda às vítimas. Contudo, estratégias de alojamento seguro e social e culturalmente adequado não foram promovidas, havendo um desrespeito ao direito de moradia fixa e à dignidade. No Brasil, houve avanços, mas essa prática se repete ainda hoje⁷.

Como foi dito, um dos documentos mais importantes elaborados pelo UNDRR é o Marco de Sendai (ou Quadro de Sendai), proposto em 2015, na 3ª Conferência (WCDRR). Ao se cotejarem suas quatro prioridades com o desastre de Brumadinho, muitas das deficiências ficam mais claras, como se pode ver no quadro abaixo:

Quadro 1 – Prioridades do Quadro de Sendai vs. desastre de Brumadinho

PRIORIDADES DO QUADRO DE SENDAI	O DESASTRE EM BRUMADINHO
1 – Compreensão dos riscos de um desastre	Deficiência: o PMRRD não contemplava o risco de colapso de barragens de rejeitos de mineração.
2 – Fortalecimento de uma governança desses riscos para melhor gerenciá-los	Deficiência: leis influenciadas pela mineradora e fiscalização de barragens precária nos âmbitos federal e estadual. Autofiscalização feita por empresas é viciada.

7 De acordo com notícia publicada em 2024, "O governo federal gastou R\$ 11,1 bilhões nos últimos dez anos para gerir as crises causadas por desastres naturais. Esse valor é quase o triplo dos R\$ 4 bilhões que foram desembolsados no mesmo período para prevenir essas mesmas tragédias, informa levantamento do TCU (Tribunal de Contas da União)" (SOBRINHO, Wanderley Preite; DURÃES, Uesley. Governo gasta quase o triplo com impactos de desastres do que em prevenção. **UOL**, São Paulo, 13 maio 2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/4v6wp54f>. Acesso: mar. 2026).

PRIORIDADES DO QUADRO DE SENDAI	O DESASTRE EM BRUMADINHO
3 – Investimento na redução dos riscos para aumentar a resiliência	Deficiência: Investimentos não foram suficientes, pois não reduziram os riscos nem aumentaram a resiliência
4 – Aprimoramento da preparação para desastres em busca de uma resposta mais eficaz na reconstrução, recuperação e reabilitação de locais afetados.	Deficiência: preparação insuficiente na avaliação de riscos. Impossibilidade de recuperação de alguns locais dada a gravidade dos danos ambientais.

Fonte: Quadro elaborado pelos autores a partir de informações da pesquisa.

4.3 Despreparo, fragilidade institucional e convivência

Diante de tal despreparo, fragilidade institucional ou convivência do poder público com interesses de grandes empresas, verificaram-se exigências não cumpridas que poderiam ter prevenido acidentes como o de Córrego do Feijão ou, no mínimo, atenuado seus efeitos; por exemplo, causando um número muito inferior de mortes. A Vale afirmava estar de acordo com a política de inspeções quinzenais para a barragem 1 da mina, a qual apresentava, de acordo com a empresa, um fator de segurança consoante os padrões internacionais recomendados, e superior ao estabelecido pela norma brasileira na nova legislação da ANM, enquanto trabalhava para o descomissionamento da barragem, ou seja, iniciava o processo de desativação e desuso da barragem (Vale, 2019).

Contudo, em análises posteriores ao rompimento, especialistas apontam que fatores como a liquefação estática induzida por estresse – quando um material granular perde temporariamente sua rigidez e resistência, assumindo propriedades semelhantes às de um líquido – não constavam nos relatórios de estabilidade acessíveis ao público, sendo este um dos fatores apontados como causadores do colapso (Cambridge; Shaw, 2019). A falta de transparência, não acidental, foi comprovada posteriormente pelas provas coletadas no inquérito 62/2019 da Polícia Federal de Minas Gerais (Ragazzi; Rocha, 2019).

Adicionalmente, apesar de a empresa Vale possuir um Plano de Ações Emergenciais de Barragem de Mineração (PAEBM), conforme exigido pela portaria de regulamentação da ANM (DNPM 70.389/2017), no qual constava a informação de que o tempo de evacuação em caso de desastre seria de cerca de um minuto, seu planejamento pautado no monitoramento de vídeo e sistema de alerta por sirenes falhou, assim como a previsão da mancha de inundação foi ineficaz devido ao rápido desencadeamento dos eventos após a falha inicial, que durou menos de dois minutos. Dessa forma, constitui negligência grave a construção de escritórios administrativos, de vestiários e do refeitório dos funcionários abaixo da barragem, portanto sujeitos a inundação rápida, e em largas áreas adjacentes em caso de rompimento, atitude desaconselhável pelas normas vigentes tanto no plano doméstico quanto internacional.

A tragédia foi agravada pelo fato de o rompimento ter ocorrido por volta do meio-dia, quando vários trabalhadores estavam almoçando, o que fez Brumadinho ser classificado

como o maior acidente de trabalho da história brasileira (Souza; Fellet, 2019). Essa negligência, negada pela empresa, mas comprovada no curso das investigações, gerou, nos afetados e nas famílias das vítimas, uma enorme indignação.

Além da restauração das estruturas da cidade e da reparação pecuniária, os afetados e familiares demandam, ainda hoje, punições aos responsáveis na esfera penal. No entanto, estes não foram condenados até o momento, visto que o processo não transitou em julgado. Há um receio de que o resultado seja igual ao do processo originado com o desastre de Fundão, em Mariana, no qual todos os supostos responsáveis foram absolvidos, em novembro de 2024⁸.

Em declarações posteriores ao desastre, a empresa Vale reafirmou sua boa prática de gestão, conforme o PAEBM, e relatou ainda estar buscando respostas para o ocorrido (Vale, 2019). Porém, apesar do pronunciamento oficial da mineradora, uma auditoria da empresa mencionada, a Tüv Sud, identificou diversas incertezas em relação ao sistema e mecanismos de drenagem interna em diferentes alteamentos, fator justificado por uma falta de informações históricas sobre a construção da barragem, assim como relatou haver uma desatualização no manual de operação da barragem, o qual seria o responsável por estabelecer os procedimentos de manutenção, monitoramento e inspeções de segurança (Juca, 2019). A mesma empresa, entretanto, falseou o laudo sobre risco de rompimento. Segundo um de seus diretores, em depoimento posterior ao acidente, a Vale pressionava os consultores a não atestarem o risco real. Empresas que prestavam consultoria à mineradora antes do desastre rescindiriam ou não renovaram contrato com a Vale justamente por não concordarem com o laudo que atestava, para aquela barragem, um risco de segurança inferior ao risco considerado o máximo tolerável, o que se provou inverídico pelas investigações da Polícia Federal (Ragazzi; Rocha, 2019).

Outra falha nas determinações normativas prévias ao desastre foi a inexistência de um cronograma com os mecanismos-guia para a desativação de estruturas de barragens semelhantes à de Brumadinho. Em vista disso, permanecem mais fatores de risco para desastres futuros⁹.

4.4 O Plano Municipal de Redução do Risco de Desastres (PMRRD) de Brumadinho

Por outro lado, ao se considerarem os parâmetros internacionais de prevenção, reparação e proteção das vítimas de desastre, pode-se citar como fator relativamente positivo a existência dos Planos Municipais de Redução do Risco de Desastres (PMRRD) em vários

8 "Passados pouco mais de nove anos do rompimento da barragem da mineradora Samarco, a Justiça Federal absolveu todos os réus que respondiam no processo criminal" (RODRIGUES, Léo. **EBC**, Rio de Janeiro, 14 nov. 2024. Disponível: <https://tinyurl.com/4ch46maf>. Acesso em: mar. 2026).

9 Em 2023, no relatório trimestral da Agência Nacional de Mineração, foram identificadas 56 barragens a montante, das quais 37 encontram-se em Minas Gerais, com 18 instalações classificadas ao nível de emergência e 10 ao nível de alerta. ANM – AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO. Report Trimestral Descaracterização de Barragens a Montante. **ANM**, Brasília, 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/ymz7szed>. Acesso em: 6 jan. 2024.

municípios do Brasil, entre eles, Brumadinho. Os PMRRDs, recomendados pelo UNDRR, visam a desenvolver estratégias para reduzir riscos de desastres ao nível local, alterando o enfoque da reconstrução pós-impacto para a mitigação de riscos pré-existentes (Mendonça; Alfradique; Gregório, 2023).

O PMRRD de Brumadinho, elaborado a pedido do governo estadual, utiliza-se de conceitos e definições propostas pelo UNDRR, além de afirmar que, entre outros documentos, se ampara nas recomendações do Marco de Ação de Hyogo, de 2005, o que demonstra a influência dos documentos internacionais (ver p. 21 e 24, PMRRD de Brumadinho, 2014, disponível em: <https://tinyurl.com/4z5yu34p>).

Porém, a adoção formal de recomendações não conduz a resultados efetivos. Na análise desse plano, algo surpreendente aparece. A listagem de grupos de risco aos quais Brumadinho estaria sujeita aponta riscos geológicos, hidrológicos, meteorológicos, climatológicos e biológicos, cada um com subgrupos de riscos inerentes, como se vê nos quadros abaixo, presentes no PMRRD. No entanto, na descrição dos riscos, não aparece em nenhuma parte o risco de rompimento de barragens, o que demonstra um estudo prévio deficiente.

Quadro 2 – Classificação das categorias e grupos de desastres

CATEGORIA	GRUPO
NATURAL	Geológico Hidrológico Meteorológico Climatológico Biológico
TECNOLÓGICO	Substâncias radioativas Produtos perigosos Incêndios urbanos Obras civis Transporte de passageiros e cargas não perigosas

Fonte: Instrução Normativa MI n. 1, de 24.08.12, p. 21 e 24.

Quadro 3 – Classificação dos grupos e subgrupos dos desastres naturais

GRUPO	SUBGRUPO
Geológico	Terremoto Emanação vulcânica Movimento de massa Erosão

GRUPO	SUBGRUPO
Hidrológico	Inundação Enxurrada Alagamento
Meteorológico	Sistemas de grande escala/Escala regional Tempestades Temperaturas extremas
Climatológico	Seca
Biológico	Epidemias Infestação/Pragas

Fonte: Instrução Normativa MI n. 1, de 24. 08.12, p. 21 e 24.

O fato de esse plano ter sido elaborado em 2014, portanto antes dos dois grandes desastres, ajuda a explicar essa deficiência, mas não se justifica, uma vez que outros rompimentos de barragens de resíduos de mineração, de menor magnitude, já haviam ocorrido em Minas Gerais, tendo, inclusive, causado vítimas fatais, como relatam dois professores da Faculdade de Medicina da UFMG, em artigo publicado pela faculdade:

Podemos citar alguns casos significativos, registrados nas últimas três décadas, de rompimentos de barragens de mineradoras que resultaram em mortes e/ou danos humanos e ambientais no estado: Grupo Itaminas (Itabirito, 1986), Mineração Rio Verde (Nova Lima, 2001), Mineradora Rio Pomba Cataguases (Miraí, 2007), Companhia Siderúrgica Nacional (Congonhas, 2008), Herculano Mineração (Itabirito, 2014) e Samarco/Vale/BHP Billiton (Mariana, 2015). (Silva; Pinheiro, 2019).

Conforme o UNDRR, os planos (PMRRDs), em geral, apesar de elaborados conforme os marcos internacionais, padecem de algumas deficiências: costumam priorizar os aspectos físicos das ameaças, negligenciando os aspectos sociais e culturais. Em consequência, a elaboração e detalhamento de ações voltadas a processos que não abordam as estruturas físicas estão ausentes, assim como há uma baixa participação popular na elaboração destes, além de uma generalização – e falta de detalhamento – das ações propostas (Mendonça; Alfradique; Gregório, 2023). Essas duas deficiências se apresentaram no PMRRD em análise. Nele, não há menção aos diferentes grupos de pessoas potencialmente afetadas e tampouco às suas vulnerabilidades. Apesar da realização de reuniões e palestras com o público para a formulação do PMRRD (Brumadinho [...], 2013), o poder municipal não divulgou resultados concretos de implementação deste.

Como resultado das falhas apresentadas, a atuação do governo brasileiro imediatamente após o evento foi objeto de críticas severas por parte do relator das Nações Unidas para Direitos Humanos e Substâncias Tóxicas, Baskut Tuncak, que declarou que o caso deveria ser investigado e responsabilizado como um crime, em face do despreparo brasileiro e de sua falha em estabelecer mecanismos de redução de riscos e prevenção a desastres, assim como seu descaso para com os Direitos Humanos das vítimas afetadas (Wentzel,

2019). Criticou, ainda, a recusa de ajuda internacional¹⁰ após o desastre e o fato de que o governo brasileiro ignorou os alertas enviados pelos relatores da ONU e as solicitações de visitas de especialistas para auxiliarem no assessoramento de riscos em Minas Gerais (Passarinho, 2019b).

Assim, constata-se, no caso em estudo, a inobservância ou a observância apenas parcial de alguns princípios e diretrizes de Sendai à época do desastre, a saber: a falta de prevenção e de um diagnóstico correto de avaliação de riscos, a falta de diferenciação das parcelas da população quanto ao nível de vulnerabilidade, a fraca participação popular e a falta de atuação em conjunto dos diferentes setores envolvidos para reduzir os riscos e prevenir ameaças de desastres, conforme se vê nos quadros abaixo:

Quadro 4 – Avaliação do cumprimento dos princípios e diretrizes de Sendai no caso Brumadinho

RECOMENDAÇÃO DO UNDRR PARA O PMRRD	O PMRRD DE BRUMADINHO
Elaboração de um Plano Municipal de Redução de Risco de Desastres (PMRRD) em todos os municípios	Existência do plano, mas priorização de aspectos físicos, em detrimento de fatores sociais e culturais
Elaboração inclusiva do PMRRD	Baixa participação popular na formulação do documento
Consideração dos diferentes níveis de vulnerabilidade da população potencialmente afetada	Falta de diferenciação da população quanto aos níveis de vulnerabilidade
Necessidade de compreensão ampla dos riscos de desastres em todos os aspectos de exposição, vulnerabilidade e natureza dos perigos	Estudo prévio deficiente. O PMRRD não inclui rompimento de barragem entre os riscos possíveis para Brumadinho

Fonte: Quadro elaborado pelos autores a partir de informações do PMRRD de Brumadinho

5 Ações do poder público após o desastre: compatibilidade com as prioridades do Marco de Sendai?

Em razão de algumas iniciativas anteriores ao desastre, como se viu, mas, principalmente após o choque causado pelos dois eventos trágicos, o cenário atual de redução de riscos e de proteção dos direitos humanos das vítimas no Brasil apresenta alguma evolução, mas os obstáculos ainda são numerosos.

Antes dos referidos desastres, já vigoravam no Brasil a Lei n. 12.340/2010 e a Lei n. 12.608/2012. A primeira diz respeito ao Sistema Nacional de Defesa Civil (Sindec), as referências de recursos para assistência e socorro às vítimas e ao restabelecimento

10. O presidente da República à época do desastre, Jair Bolsonaro, só aceitou ajuda de Israel, e não de outros países. (MATA, Gustavo. Líder de Israel diz que vai enviar missão de ajuda a Brumadinho em 24 horas. *UOL*, Brasília, 26 jan. 2019. Disponível em: <https://tinyurl.com/3x2a3ruv>. Acesso em: mar. 2020).

de serviços considerados essenciais na reconstrução das áreas afetadas por desastres. A segunda institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e cria um sistema nacional para a gestão de riscos e desastres.

No entanto, o impacto desses eventos demonstrou a necessidade de aperfeiçoamento da legislação, o que resultou na promulgação da Lei n. 14.750/2023, que alterou as anteriores e aprimorou os instrumentos de prevenção e recuperação de áreas afetadas por desastres, incluindo ações de monitoramento e alertas antecipados. A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil ampliou os instrumentos de redução de riscos de desastre e de recuperação de áreas já atingidas (Agência Senado, 2023). O texto da nova política destaca a importância da coordenação entre os diferentes níveis do governo e os distintos setores envolvidos para a prevenção e resposta a desastres, estabelece responsabilidades para os diferentes atores e dá ênfase à necessidade de monitoramento em tempo real com foco na prevenção e preparação antecipada para catástrofes. Igualmente, dirige às empresas privadas maior responsabilização nesse processo, encarregando-as de elaborar a análise prévia de risco e o respectivo plano de contingência, o qual se torna pré-requisito para a licença ambiental em construções que apresentem potencial para desastres (Agência Senado, 2023). Verifica-se, portanto, que essa política é compatível com as orientações dos documentos produzidos pelo UNDRR, mas só foi adotada após os desastres.

5.1 Reparações: agilidade na responsabilização e articulação entre órgãos públicos

No que se refere às reparações, a ação do poder público, em nível federal e estadual, foi decisiva. O aprendizado de Mariana, vindo da constatação de que a Fundação Renova, criada pela mineradora para gerir o processo de reparações, atuou de forma decepcionante, por ser burocrática, morosa e de isenção questionável, já que composta por maioria de membros indicados pela Vale, foi um alerta para que, no caso de Brumadinho, não se repetissem os mesmos erros. A Polícia Federal de Minas Gerais, ciente dos obstáculos às investigações após o desastre de Mariana, começou a agir no mesmo dia, coletando provas que poderiam se perder em caso de demora (Ragazzi; Rocha, 2019, p. 28 e 29).

Da mesma forma, imediatamente após o rompimento da barragem, o Ministério Público Federal (MPF), na voz da então Procuradora-Geral da República, Raquel Dodge, manifestou a urgência de uma investigação para definir o mais rápido possível as responsabilidades civis e penais e, mesmo antes de totalmente apuradas tais responsabilidades, já era necessário que a empresa providenciasse indenizações para o socorro imediato dos afetados. A PGR declarou:

O local onde foi instalada a base dessa empresa, na linha direta do rompimento da barragem, é algo que precisa ser avaliado adequadamente, não só do ponto de vista das normas trabalhistas, em que é claro que já houve uma infração, mas também do ponto de vista criminal, porque colocou em potencial risco as pessoas que ali trabalhavam e a população que estava instalada em pequenos sítios e pequenos condomínios atingidos por essa tragédia. (Dodge [...], 2019).

O MPF, o Governo de Minas Gerais, o Ministério Público e a Defensoria de Minas Gerais elaboraram conjuntamente um acordo em que constavam como compromitentes, e a empresa Vale, como compromissária, exigindo uma série de medidas voltadas à reparação dos danos coletivos e difusos. Entre essas, destaca-se o termo de Medidas de Reparação, em 2021, o qual assegurou que a empresa Vale fosse imediatamente responsabilizada pelos prejuízos causados às áreas impactadas e à sociedade de Minas Gerais em virtude do rompimento da barragem. Nesse sentido, estabeleceu-se uma medida coletiva de compensação socioeconômica, ambiental e humanitária para os municípios afetados, por ser esta mais eficaz em assegurar os direitos dos afetados se comparada aos processos judiciais particulares (Instituto Guaiacuy, 2023).

Apesar disso, os processos individuais de reparação em curso, que ainda apresentam resultados incertos e podem se prolongar, não foram excluídos. Tais medidas tornaram-se um marco na legislação relativa à responsabilização e indenização por danos e perdas provocados por um desastre, as quais podem servir de exemplo para respostas a acidentes futuros. As obrigações de fazer e as obrigações de pagar exigidas da empresa resultaram em valores bastante vultosos¹¹, mas requerem acompanhamento e vigilância constantes do poder público e da população para que sejam cumpridas de fato.

5.2 Cooperação internacional: avanços

Em outro âmbito, o da cooperação internacional, verificam-se progressos. O Ministério das Cidades, por meio da Secretaria Nacional de Periferias (SNP), retomou a elaboração dos Planos Municipais, em parceria com diferentes universidades brasileiras, com a proposta de financiar 20 projetos (Brasil, 2023b). Conforme o então ministro de Cidades, Jader Barbalho Filho, o foco seria a promoção de ações que envolvessem diferentes setores, assim como a participação popular. Barbalho reuniu-se com a Secretária-Geral Adjunta da ONU e representante do UNDRR, Mami Mizutori, de modo a reafirmar o compromisso brasileiro, de acordo com o ministro, com a redução de riscos de desastres, com base em uma cultura preventiva que considerasse todas as complexidades e vulnerabilidades peculiares ao cenário brasileiro (Brasil, 2023a).

Ações como a “Periferia Sem Risco” – projeto que oferece conhecimentos básicos para a prevenção de riscos em periferias, envolvendo os líderes de comunidades – e o direcionamento de fundos do novo plano de investimentos do governo federal para a redução de desastres – totalizando cerca de R\$ 14,9 bilhões de reais em investimento – (Brasil, 2023a) demonstram os avanços estruturais e o compromisso do governo brasileiro em relação às agendas do UNDRR, assim como o intuito de fortalecer os mecanismos de precaução e

11 O Acordo de Reparação conta com um valor nominal de R\$ 37,68 bilhões, com correção monetária garantida ao longo da execução. Esse montante foi dividido em partes, destinadas a Anexos específicos, cada qual com a sua finalidade, como o Programa de Transferência de Renda (Anexo I.2), os projetos de fortalecimento do serviço público para a Bacia do Paraopeba (Anexo I.3) e para Brumadinho (Anexo I.4), a compensação socioambiental (Anexo II.2) e a recuperação ambiental da Bacia do Paraopeba (Anexo II.1), sendo esta última sem teto financeiro, com a Vale obrigada a recuperar os aspectos socioambientais da área afetada. Para mais informações, consultar: <https://tinyurl.com/64masxn8>.

resposta a possíveis riscos, reconhecendo-os como intrinsecamente vinculados ao setor público e privado. O governo federal declara que há recursos disponíveis para a execução dessas tarefas, mas nem sempre as prefeituras apresentam projetos para esse fim.

O Chefe do Escritório Regional da América Latina e Caribe, Raúl Salazar, destacou o compromisso brasileiro com as pautas do Sendai Framework e seu avanço na redução de riscos e proteção social do país (UNDRR, 2022c). O país também é parceiro da iniciativa "Making Cities Resilient 2030" (MCR2030), já mencionada, que tem, entre os objetivos, mapear os estágios de desenvolvimento das capacidades nacionais em relação à previsão dos riscos de desastres e ações para lidar com as consequências destes. Em parceria com distintas organizações estrangeiras, como a Agência de Cooperação Internacional Japonesa, além de agentes locais e governos nacionais, esse projeto visa a apoiar o desenvolvimento sustentável das cidades, gerando uma base de dados e pesquisas que subsidiem a criação e implementação de planos de redução de riscos vinculados a desastres (MCR2023).

Em território nacional, há cerca de 352 municípios vinculados ao pacto, dos quais cerca de 28% em um estágio posterior à fase inicial de identificar a necessidade de mudança e se comprometer com um diagnóstico de situação, visto que, conforme o UNDRR, já possuem ações que implementam e integram a resiliência e a redução de riscos em todos os setores e são capazes de compartilhar suas experiências com outros membros (MCR2025).

O Ministério de Ciência e Tecnologia (MCTI), por exemplo, abriga o Cemaden (Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais), criado em 2011, logo após um desastre provocado por deslizamento de terras no Rio de Janeiro. Trata-se de um importante centro de pesquisa que se encarrega de estudar, monitorar e prevenir desastres, além de emitir alertas sobre tais eventos. Em maio de 2025, esse centro liderou o Grupo de Trabalho do BRICS sobre os avanços de cada membro na temática dos desastres geohidrometeorológicos.

No mesmo sentido, o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDC), instrumento que serve de parâmetro para gestão de riscos e de desastres no Brasil, elaborado no âmbito do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, refere-se explicitamente aos marcos internacionais que alinham o plano aos principais acordos internacionais sobre eventos climáticos extremos, tais como o Marco de Sendai, Acordo de Paris e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

No âmbito regional, o Brasil participou da elaboração do Plano de Ação Regional para a Implementação do Quadro Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030 nas Américas e no Caribe, em 2021, que apresentou a avaliação de como os Estados estavam agindo em relação à prevenção e à administração de riscos e ameaças (UNDRR, 2021b).

No âmbito global, o Brasil assumiu por um ano, em dezembro de 2023, o papel de líder da Força Tarefa de Redução de Riscos de Desastres do G-20, o que demonstra não só a participação como também a liderança no enfrentamento do problema (UNDRR, 2022b).

Tais exemplos permitem interpretar a postura brasileira, a partir dos eventos trágicos, como engajada e comprometida com os objetivos globais estipulados no Sendai Framework.

No entanto, embora se verifiquem avanços, diversos problemas ainda se apresentam. Há questões estruturais de difícil solução a médio prazo que interferem negativamente nas políticas públicas ligadas ao tema, tais como a concentração de riqueza e poder político nas mãos de uma minoria, a desigualdade social e a regional, além das práticas de corrupção em órgãos públicos e empresas privadas. A desigualdade social, evidentemente, se traduz na desigualdade de condições de moradia, de acesso a informações e de recursos para a recuperação após a ocorrência desses fenômenos.

Ainda, a forte influência das mineradoras sobre os poderes executivos, dada a dependência de vários municípios e do estado de Minas Gerais dos recursos provenientes da mineração, e a cooptação de membros dos poderes legislativos estaduais e federal fazem com que interesses das empresas muitas vezes se sobreponham aos da população, seja na confecção de leis, seja na fiscalização de seu cumprimento. Conforme Ragazzi e Rocha, tal influência fica evidente no fato de que,

na eleição de 2014, quando ainda eram permitidas as doações de empresas, a Vale havia dado dinheiro para campanhas eleitorais em 25 Estados diferentes. As doações, de R\$ 82 milhões, engordaram os caixas de 139 deputados estaduais, 101 federais, dez senadores, sete governadores e de pelo menos três presidenciáveis [...] (2019, p. 65).

No quadro abaixo, é possível visualizar esse contexto:

Quadro 5 – O Brasil em face das recomendações do UNDRR

ASPECTOS POSITIVOS	OBSTÁCULOS
Participação em todas as conferências sobre desastres	Descontinuidade de implementação das políticas públicas e de destinação de recursos ao tema em razão de mudanças de governo
Adesão a todos os tratados e demais documentos propostos pelo UNDRR (estratégias, manuais etc.)	O montante de gastos governamentais destinados a mitigar os danos após os desastres é quase três vezes maior do que o montante destinado à prevenção
Ministérios afeitos ao tema fundamentam as políticas públicas (total ou parcialmente) nas recomendações do UNDRR	A desigualdade social do país se reflete em vulnerabilidades maiores da população de baixa renda aos efeitos dos desastres
Liderança do Brasil na adoção e implementação das estratégias do UNDRR junto aos BRICS	Dependência financeira de vários municípios em relação às grandes empresas de mineração
Atuação do Brasil nos fóruns regionais das Américas dedicados ao tema	Baixa destinação de recursos públicos para os órgãos de fiscalização das barragens de rejeitos das mineradoras

ASPECTOS POSITIVOS	OBSTÁCULOS
–	Forte influência das empresas mineradoras nos poderes legislativos (federal, estadual e municipal)

Fonte: Quadro elaborado pelos autores a partir da pesquisa

Destaca-se, ademais, a ausência de uma cultura de prevenção da população e dos governos, que, em geral, se dedicam ao problema após sua ocorrência, no socorro imediato, e não na prevenção e promoção da resiliência. No Brasil, essa prática se repete na atualidade¹².

6 Conclusão

Nas últimas décadas, os desastres de grandes proporções, sejam naturais, tecnológicos, sejam decorrentes da ação humana, vêm-se intensificando. A percepção, pela comunidade internacional, da gravidade e das consequências prejudiciais ao desenvolvimento sustentável dos Estados, além da constatação de que tais fenômenos não são solucionáveis com ações restritas aos territórios nacionais, motivou negociações multilaterais voltadas ao enfrentamento desse problema.

A partir da década de 1980, as iniciativas de cooperação internacional nesse campo aumentaram e adquiriram um grau maior de complexidade e eficiência. Sob a coordenação e liderança da Organização das Nações Unidas, várias medidas foram tomadas, tais como realizar conferências para discutir o tema, fomentar a cooperação entre os Estados, aprofundar os conhecimentos técnicos e científicos sobre desastres, produzir documentos para nortear as ações dos governos e socializar experiências bem-sucedidas.

No âmbito global, os esforços conjuntos resultaram na decisão da Assembleia Geral da ONU de criar estratégias e, posteriormente, um organismo, o Escritório das Nações Unidas para a Redução de Desastres (UNDRR) com a finalidade de consolidar e tornar permanente a cooperação entre os Estados. Dessa forma, aperfeiçoaram-se processos como o de identificação dos tipos de riscos e de desastres e de elaboração de maneiras de evitá-los, ou, quando isso não for possível, de preparo das cidades e zonas rurais para construir estruturas resilientes, mitigar as consequências danosas e reparar as populações atingidas.

Durante as conferências, foram elaborados documentos referenciais, tais como a Plano de Ação de Yokohama (1994), o Marco de Hyogo (2005), o Marco de Sendai (2015), e a proposta "Construindo Cidades Resilientes" (MCR2030). Construiu-se, então, um espaço social de interação entre os Estados no qual a cooperação técnica e política proporcionou mais confiança, previsibilidade e estabilidade, afetando positivamente suas identidades. Ademais, a formação de comunidades epistêmicas transnacionais centradas nos estudos, pesquisas e intercâmbio de saberes sobre o tema dos desastres formou redes entre atores governamentais e não governamentais e acelerou o conhecimento e formulação de soluções. Constatou-se, por

12 Cf. comentário da nota n. 7.

exemplo, que as tragédias atingem diferentemente tanto os grupos sociais quanto as regiões do planeta ou de um país. Um mesmo tipo de desastre, geralmente, provoca muito mais danos em países e regiões menos desenvolvidas e em populações mais pobres. Portanto, tais ações devem levar em conta as especificidades socioeconômicas, étnicas e culturais dos grupos potencialmente mais afetados, se sujeitos a desastres, no sentido de priorizar as populações mais vulneráveis e mais expostas aos riscos.

O Brasil, desde o início, esteve presente e colaborou com essas iniciativas, participando das conferências e se comprometendo com as recomendações do escritório, expressas em documentos dos quais o país é signatário, como o Marco de Sendai. Esse compromisso resultou na incorporação de várias diretrizes emanadas dessas instituições que orientaram a elaboração e implementação de políticas públicas, a adequação da legislação pertinente e a adoção da linguagem e das ferramentas ali produzidas.

No entanto, apesar da tradição multilateral da diplomacia e da aquiescência dos governos nacionais às iniciativas oriundas da cooperação internacional, no Brasil vários obstáculos estruturais, nacionais ou regionais, se antepõem à ampla e efetiva realização do propósito de enfrentar o fenômeno dos desastres.

Entre os primeiros, podem-se elencar: a grande extensão do território brasileiro, que dificulta a implementação de políticas públicas eficazes e adequadas a cada caso; a enorme desigualdade social, que se reflete em diferentes recursos e capacidades por parte dos grupos sociais e raciais para enfrentar os eventos catastróficos; a permanência de uma cultura imediatista em detrimento de uma cultura de prevenção, seja na população, seja nos órgãos públicos; a relação nem sempre transparente e legal entre interesses públicos e privados, como os das grandes empresas.

No plano regional, a forte dependência econômica da atividade mineradora presente em vários municípios de Minas Gerais favorece a prevalência de interesses econômicos imediatos sobre interesses sociais e ambientais de médio e longo prazo. Desse modo, a luta contra os resultados deletérios ao meio ambiente dessa atividade, bem como contra os riscos não desprezíveis de novos desastres, não encontra eco suficiente a ponto de transformar significativamente a situação.

O caso em estudo, o rompimento da barragem do Córrego do Feijão, em Brumadinho, no ano de 2019, resultou em uma tragédia humana e ambiental de proporções gigantescas. A falta de rigor na fiscalização das barragens de rejeitos da Vale e a corrupção dentro da empresa, com o falseamento de relatórios de verificação da segurança das instalações, foram fatores determinantes para a ocorrência do evento. No enfrentamento desse problema, seja em uma etapa anterior, com a prevenção, seja, após o ocorrido, na mitigação de suas consequências, os obstáculos mencionados acima estiveram presentes.

No que diz respeito às reparações, a atuação rápida e incisiva de órgãos públicos, como a Polícia Federal, nas investigações, e o Ministério Público Federal, a Defensoria Pública e o Ministério Público de Minas Gerais, nas reparações, conseguiu agilizar o processo e impor à empresa o compromisso de indenizar financeiramente as pessoas atingidas, o Estado e as prefeituras afetadas, além de obrigá-la à reparação dos danos ambientais.

Foi possível constatar que o esforço das Nações Unidas no sentido de enfrentar os desastres tem sido produtivo no aprofundamento da avaliação de diagnóstico dos riscos e na proposição de soluções. Ademais, tem gerado vários compromissos em torno dos quais a quase totalidade das nações aderiu.

Como se viu, o compromisso formal e jurídico com as recomendações presentes no Marco de Sendai e com a incorporação de conhecimentos ali produzidos é importante e necessário, mas não suficiente para gerar iniciativas políticas e infraestruturas que, no curto e médio prazo, minimizem de forma significativa a exposição de grande parcela da sociedade brasileira às consequências de um desastre. O Brasil, apesar de forte engajamento diplomático e jurídico nesse esforço conjunto, e dos avanços apresentados, carece ainda de percorrer um longo caminho para atingir uma situação satisfatória.

Referências

ABRAMOVITZ, Janet N. Averting unnatural disasters. In: **State of the world**: A Worldwatch Institute report on progress toward a sustainable society. New York: W. W. Norton & Company. p. 123-142.

BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. **Rules for the world**: International organizations in global politics. New York: Cornell University Press, 2019.

CAMBRIDGE, Mike; SHAW, Darren. Preliminary reflections on the failure of the Brumadinho tailings dam in January 2019. **Dams and Reservoirs**, U.k, v. 29, n. 3, p. 113-123, 2019.

COELHO, Tádzio Peters. Minério-dependência em Brumadinho e Mariana. **Lutas sociais**, São Paulo, v. 22, n. 41, p. 252-267, 2018.

CRENSHAW, Kimberlé. A urgência da "interseccionalidade". **TEDWomen**, 2016. [Vídeo on-line]. Disponível em: <https://tinyurl.com/6hzwbw58>. Acesso em: maio 2026.

DERANI, Cristiane; VIEIRA, Lígia Ribeiro. Os direitos humanos e a emergência das catástrofes ambientais: uma relação necessária. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v.1, n. 22, p. 143 -174, 2014.

DODGE: Tragédia em Brumadinho deve ter Vale responsabilizada severamente. **Portal UOL**, São Paulo, jan. 2019. Disponível em: <https://tinyurl.com/y8wvj7vz>. Acesso em: mar. 2026.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3.ed. Porto Alegre: Artmed, 2008.

FREITAS, Carlos Machado de et al. Mining dams disasters as systemic risks. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, São Paulo, v. 25, 2022. [online]

FURTADO, J.R.; SILVA, M.S. (org.). **Proteção aos direitos humanos das pessoas afetadas por desastres**. Florianópolis: CEPED UFSC, 2014.

GENCER, Ebru A. Natural disasters, urban vulnerability, and risk management: a theoretical overview. In: **The interplay between urban development, vulnerability, and risk management**: A case study of the Istanbul metropolitan area. Berlin: Springer, 2013. v. 7. p. 7-43. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-642-29470-9_2.

MENDONÇA, Marcos Barreto de; GREGORIO, Leandro Torres Di; ALFRADIQUE, Christine de Oliveira Silva. Diagnóstico e discussão sobre Planos Municipais de Redução de Riscos no Brasil. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 26, p. e02072, 2023.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. United Nations News. Annan urges global emphasis on disaster planning to mitigate death and destruction. **ONU**, Genebra, set. 2005. Disponível em: <https://tinyurl.com/3nt2fwj2>. Acesso em: 20 maio 2024.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. **Métodos e técnicas de pesquisa científica**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Campo Bom-RS: Feevale, 2013.

RAGAZZI, L.; ROCHA, M. **Brumadinho**: a engenharia de um crime. Belo Horizonte: Letramento, 2019.

SILVA, Jandira Maciel da; PINHEIRO, Tarcísio Márcio Magalhães. Rupturas de barragens de rejeitos: um crime contra a humanidade? **Faculdade de Medicina da UFMG**, Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <https://tinyurl.com/mwh53264>. Acesso em: 14 abr. 2026.

UFABC – UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC. O que é e para que serve uma barragem de rejeitos? **UFABC**, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://tinyurl.com/4xn4jz5k>. Acesso em: 5 jan. 2024.

Documentos

BRASIL. Lei n. 12.340, de 1º de dezembro de 2010. Dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil; e dá outras providências. **Casa Civil**, Brasília, dez. 2010. Disponível em: <https://tinyurl.com/bddeaaff6>. Acesso em: 24 mar. 2026.

BRASIL. Ministério das Cidades. Conheça as ações do Ministério das Cidades para prevenção de riscos e desastres. **Gov.br**, Brasília 2023a. Disponível em: <https://tinyurl.com/224jh8u6>. Acesso em: 5 jan. 2024.

BRASIL. Ministério das Cidades. Ministério das Cidades vai financiar 20 planos municipais de redução de riscos. **Gov.br**, Brasília, 2023b. Disponível em: <https://tinyurl.com/4thu437h>. Acesso em: 5 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. Construindo cidades resilientes 2030. **Gov.br**, Brasília, fev. 2019. Atualizado em: 2 abr. 2026. Disponível em: <https://tinyurl.com/ypn4sfh5>. Acesso em: 12 abr. 2026.

CNM – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Relatório Nacional de Prejuízos. **Portal CNM**, Brasília, 2022. Disponível em: <https://tinyurl.com/yc44rsW5>. Acesso em: 25 maio 2023.

FIOCRUZ – FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Avaliação dos impactos sobre a saúde do desastre da mineração da Vale (Brumadinho, MG). Nota técnica. **Fiocruz**, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://tinyurl.com/26er5fbf>. Acesso em: 6 jan. 2024.

FIOCRUZ – FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Conhecendo o território: Cenário de risco das barragens de mineração em Minas Gerais. **Fiocruz**, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://tinyurl.com/2thu7nse>. Acesso em: 6 jan. 2024.

INSTITUTO GUIACUY. Governo de Minas Gerais divulga ações realizadas em Brumadinho e 25 cidades atingidas pela Vale nos dois anos do acordo. **Instituto Guiaçuy**, Belo Horizonte, fev. 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/kp7ujcey>. Acesso em: 8 jul. 2023.

SILVA, Mariano Andrade da *et al.* Sobreposição de riscos e impactos no desastre da Vale em Brumadinho. **Ciência e Cultura**, São Paulo, v. 72, n. 2, p. 21-28, abr./jun. 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/y5xv8kvp>. Acesso em: 20 jun. 2023.

UNDRR – UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION. Making Cities Resilient 2030 (MCR2030) Overview. **UNDRR**, Genebra, 2021a. Disponível em: <https://tinyurl.com/3hr7my8x>. Acesso em: 13 ago. 2023.

UNDRR – UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION. Hazard definition and classification review: Technical report. **UNDRR**, Genebra, 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/3v4b8wdc>. Acesso em: 20 nov. 2023.

UNDRR – UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION. Our work. **UNDRR**, Genebra, 2023a. Disponível em: <https://tinyurl.com/5btvhf52>. Acesso em: 25 maio 2023.

UNDRR – UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION. Our world at risk: transforming governance for a resilient future. **UNDRR**, Genebra, 2022a. Disponível em: <https://tinyurl.com/4nc7wyj4>. Acesso em: 20 nov. 2023.

UNDRR – UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION. Regional action plan for the implementation of the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030 in the Americas and the Caribbean (Updated November 2021). **UNDRR**, Genebra, 2021b. Disponível em: <https://tinyurl.com/53txn5uc>. Acesso em: 10 nov. 2023.

UNDRR – UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION. Report of the World Conference on Natural Disaster Reduction, Yokohama, 23-27 May 1994. **UNDRR**, Genebra, [2026]. Disponível em: <https://tinyurl.com/yk853ndh>. Acesso em: 12 abr. 2026.

UNDRR – UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION. Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030. **UNDRR**, Genebra, 2015. Disponível em: <https://tinyurl.com/3cn6r7hc>. Acesso em: 25 maio 2023.

UNDRR – UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION. UNDRR decorated by the government of Brazil. **UNDRR**, Genebra, 2022b. Disponível em: <https://tinyurl.com/mnsz89ze>. Acesso em: 25 maio 2023.

UNDRR – UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION. Vulnerability. **UNDRR**, Genebra, 2023b. Disponível em: <https://tinyurl.com/3za5pnm3>. Acesso em: 8 nov. 2023.

VALE – VALE S.A. Esclarecimentos sobre a Barragem I da Mina de Córrego do Feijão. **Vale**, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://tinyurl.com/3e4axbuc>. Acesso em: 6 jan. 2024.

Reportagens

AGÊNCIA BRASIL. Desastres naturais causaram R\$ 401,3 bilhões de prejuízos em 10 anos. **Agência Brasil**, Brasília, 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/5a4xauf8>. Acesso em: 1º jun. 2023.

AGÊNCIA SENADO. Sancionada lei que amplia instrumentos de prevenção de desastres. **Agência Senado**, Brasília, 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/43hcbxc3>. Acesso em: 6 jan. 2024.

AZEVEDO, Ana Lucia. Testes mostram que lama de Brumadinho mata e deforma animais. **O Globo**, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://tinyurl.com/ydtfzn49>. Acesso em: 6 jan. 2024.

BROWN, Sarah. Cheias no rio contaminado pelo desastre de Brumadinho deixam indígenas novamente desabrigados em MG. **Mongabay Brasil**, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://tinyurl.com/2ft2kwkn>. Acesso em: 6 jan. 2024.

JUCA, Beatriz. Inspeção apontou problemas na barragem da Vale, mas laudo de segurança foi emitido mesmo assim. **El País**, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://tinyurl.com/4wx726ad>. Acesso em: 6 jan. 2024.

PASSARINHO, Nathalia. Fiscalização de barragens: órgão federal de controle é o 2º mais exposto a fraudes e corrupção, diz TCU. **BBC News Brasil**, São Paulo, 2019a. Disponível em: <https://tinyurl.com/57ynhydd>. Acesso em: 6 jan. 2024.

PASSARINHO, Nathalia. Tragédia com barragem da Vale em Brumadinho pode ser a pior no mundo em 3 décadas. **BBC News Brasil**, São Paulo, 2019b. Disponível em: <https://tinyurl.com/spcps5za>. Acesso em: 5 jan. 2024.

SOUZA, F.; FELLET, J. Brumadinho é maior acidente de trabalho já registrado no Brasil. **BBC News Brasil**, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://tinyurl.com/2w7yafu5>. Acesso em: 15 ago. 2023.

WENTZEL, Marina. Brumadinho: “Desastre deve ser investigado como crime”, diz ONU. **BBC News Brasil**, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://tinyurl.com/mtr9adkm>. Acesso: 6 jan. 2024.

Influência digital nas eleições: desafios jurídicos para liberdade de expressão

Digital influence in elections: legal challenges to freedom of expression

DOI: <https://doi.org/10.63601/resmpu.2025.v3.n2.e-32003>

Recebido em 09.05.2025 | Aprovado em 09.03.2026

Rodrigo Tarouco

<https://orcid.org/0000-0002-2870-9244>

Doutorando em ciências jurídicas pelo Instituto de Educação Superior Latino-Americano (IESLA). Mestre em neurociências cognitivas e comportamento pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Especialista em Docência Jurídica pelo Centro Universitário UniBF. Coordenador e docente do curso de Direito da Faculdade Pitágoras Unopar, em João Pessoa-PB. Professor no curso de Direito da Universidade Estácio de Sá, em João Pessoa-PB.

Andréa Noronha

Bacharela em Direito pela Faculdade Pitágoras Unopar, em João Pessoa-PB.

Resumo

As inovações legislativas no combate a atos ilícitos decorrentes de abusos à liberdade de expressão em redes sociais, especialmente o Projeto de Lei n. 2.630/2020, têm gerado controvérsias na opinião pública e na mídia. A proposta busca enfrentar a disseminação de fake news e seus impactos na democracia e no ambiente digital, mas levanta questionamentos sobre possíveis limitações à liberdade de expressão. Este estudo adota metodologia dedutiva e exploratória, analisando artigos acadêmicos e legislações eleitorais vigentes. O foco está nos desafios jurídicos entre a proteção do processo eleitoral brasileiro e a garantia de liberdade de opinião, agravados pelo avanço das tecnologias digitais. A revisão da literatura indica que as redes sociais transformaram o cenário político, ampliando a mobilização eleitoral, mas também facilitando a propagação de desinformação e manipulação de dados. Plataformas digitais precisam de regulação clara para evitar distorções na disputa eleitoral. A atualização da legislação eleitoral brasileira é essencial para tratar juridicamente o uso dessas plataformas em campanhas, fortalecendo ações contra a desinformação sem restringir direitos fundamentais. Conclui-se que a regulação equilibrada é necessária para preservar a integridade das eleições e a democracia. Enquanto as redes sociais ampliam o acesso à informação, sua falta de controle pode comprometer a transparência eleitoral. Assim, a adaptação do arcabouço jurídico deve considerar a dinamicidade tecnológica, garantindo eleições livres, justas e imunes à desinformação. O desafio reside em conciliar inovação legislativa com a proteção de direitos constitucionais, como a liberdade de expressão, em um ambiente digital em constante evolução.

Palavras-chave

Eleições; redes sociais; liberdade de expressão; desinformação; legislação eleitoral.

Abstract

Legislative innovations addressing illicit acts resulting from abuses of freedom of expression on social media, particularly Bill No. 2.630/2020, have sparked controversies in public opinion and the media. The bill aims to combat the spread of fake news and its impacts on democracy and the digital environment but raises concerns about potential limitations to freedom of expression. This study employs deductive and exploratory methodology, analyzing academic articles and current electoral laws. The focus lies on the legal challenges between safeguarding Brazil's electoral process and ensuring freedom of opinion, exacerbated by the rapid advancement of digital technologies. The literature review highlights how social networks have transformed the political landscape, enhancing electoral mobilization while facilitating the spread of disinformation and data manipulation. Digital platforms require clear regulation to prevent distortions in electoral competition. Updating Brazil's electoral legislation is crucial to address the legal treatment of these platforms in campaigns, strengthening efforts against disinformation without restricting fundamental rights. It is concluded that balanced regulation is essential to preserve electoral integrity and democracy. While social networks expand access to information, their lack of oversight may undermine electoral transparency. Thus, adapting the legal framework must account for technological dynamism, ensuring free, fair, and disinformation-resistant elections. The challenge lies in reconciling legislative innovation with the protection of constitutional rights, such as freedom of expression, in an evolving digital environment.

Keywords

Elections; social networks; freedom of expression; disinformation; electoral legislation.

Introdução

Nos últimos anos, a internet emergiu como uma das principais ferramentas de transformação da democracia digital, especialmente no processo de escolha de representantes políticos, ao fornecer um espaço para discussão e debates públicos (Brito Cruz, 2019). Entretanto, as diversas opiniões e as interações entre os usuários nas redes sociais, que vêm sendo objeto de estudo, evidenciam que os atos políticos tomam diferentes proporções e abordagens no ambiente digital.

Com isso, o objetivo de promover um debate democrático e transparente tem sido frequentemente comprometido pela propagação de notícias falsas, que distorcem a imagem dos candidatos e manipulam a opinião pública. Essas práticas acabam sendo utilizadas como instrumentos de conveniência partidária, proporcionando vantagens indevidas por meio da manipulação das informações e estratégias publicitárias.

O avanço das tecnologias digitais transformou significativamente os processos democráticos, especialmente nas eleições. A internet, redes sociais e outras plataformas digitais abriram novas possibilidades de comunicação, promovendo debates, campanhas políticas e a mobilização de políticos. Contudo, essa revolução digital também trouxe desafios jurídicos, particularmente em relação à proteção da liberdade de expressão.

Este estudo tem como objetivo analisar o impacto da influência digital nas eleições e os desafios jurídicos relacionados à liberdade de expressão. Serão discutidos aspectos normativos, jurisprudenciais e doutrinários, além de exemplos práticos, para traçar uma análise crítica da situação atual e sugerir melhorias no processo como um todo, garantindo lisura e um debate real e consistente perante a sociedade.

As redes sociais desempenham um papel crucial ao proporcionar espaços para debates e amplificação de vozes. A crescente busca por informações nos meios digitais, aliada à ausência de uma legislação específica sobre propaganda eleitoral na internet, tem gerado desafios para a justiça eleitoral. Durante o período eleitoral, é necessário atualizar e expandir as regras de utilização das plataformas online, que tiveram grande importância nas últimas eleições ao estabelecer parâmetros para a utilização adequada do espaço.

Para conduzir esta pesquisa, foi adotado o método de revisão bibliográfica, com análise de uma sistemática de fatos e casos, além de uma metodologia dedutiva e exploratória, utilizando-se a análise de artigos acadêmicos e legislações eleitorais pertinentes ao tema, a fim de chegar a uma conclusão geral.

Vale ressaltar que as redes sociais também têm sido palco de desinformação durante os períodos eleitorais. A viralização de informações enganosas pode influenciar a opinião pública e prejudicar o processo democrático. Assim, são necessários a vigilância e o desenvolvimento contínuo de estratégias para combater a propagação de notícias falsas.

1 A nova face das campanhas eleitorais e da liberdade de expressão na era digital

A literatura sobre o tema da liberdade de expressão no contexto das eleições é vasta e multidisciplinar. A abordagem jurídica se concentra na interpretação de normas constitucionais, especialmente o art. 5º da Constituição Federal de 1988, que assegura a liberdade de expressão. No entanto, o uso de plataformas digitais nas eleições dinâmicas novas nuances à discussão, exigindo uma análise sob a ótica de direitos fundamentais como privacidade, proteção de dados e combate à desinformação. Alguns autores como Barroso (2021) abordam a importância de equilibrar a liberdade de expressão com a necessidade de garantir eleições justas e transparentes.

Por outro lado, Castells (2003) explora o papel das redes de comunicação digital na formação de opiniões e a influência que têm sobre a escolha dos candidatos. Embora não seja o objetivo aqui explorar esse ponto em profundidade, é impossível não lembrar que o ambiente em que se insere o tema abordado nesse texto – que essencialmente gira em torno do familiar dilema “verdade e da mentira na política” (Arendt, 1967) – é especialmente distinto em comparação com experiências históricas passadas. Nesse momento, há uso de desinformação singular em relação às experiências históricas anteriores, em que o recurso à desinformação e às mentiras na política foram de enorme relevância e impacto, principalmente no contexto de regimes autoritários e, mais especificamente, totalitários, como, por exemplo, os casos do nazismo na Alemanha, do regime stalinista na União Soviética, e da Revolução Cultural na China, que foram alguns dos mais devastadores e também os mais próximos em termos de tempo.

No entanto, como já mencionado, desde o advento da internet e das assim chamadas mídias sociais, juntamente com os meios de postagens e compartilhamentos de mensagens que se tornaram cada vez mais sofisticadas e eficazes, a quantidade, a velocidade e a abrangência do fluxo de informações (entendido aqui de uma forma ampla) atingiram níveis absolutamente sem precedentes. E, a cada avanço das tecnologias de informação e comunicação, essa realidade continua a se expandir constantemente.

Considerando este cenário, apesar dos vários aspectos positivos proporcionados pela expansão tanto quantitativa quanto qualitativa da digitalização e, em especial da internet (como a quase instantaneidade nas comunicações, o amplo e rápido acesso à informação, a facilitação de diversas dimensões da vida social, econômica e cultural, entre outros), que não serão explorados aqui, existem inúmeros pontos alarmantes e preocupantes que têm crescido nas últimas três décadas, especialmente desde o advento da internet 2.0. Entre esses, no que diz respeito ao conteúdo deste texto, destacam-se o uso abusivo das liberdades comunicativas e as suas consequências, como discurso de ódio, a desinformação em geral e as chamadas fake news em particular.

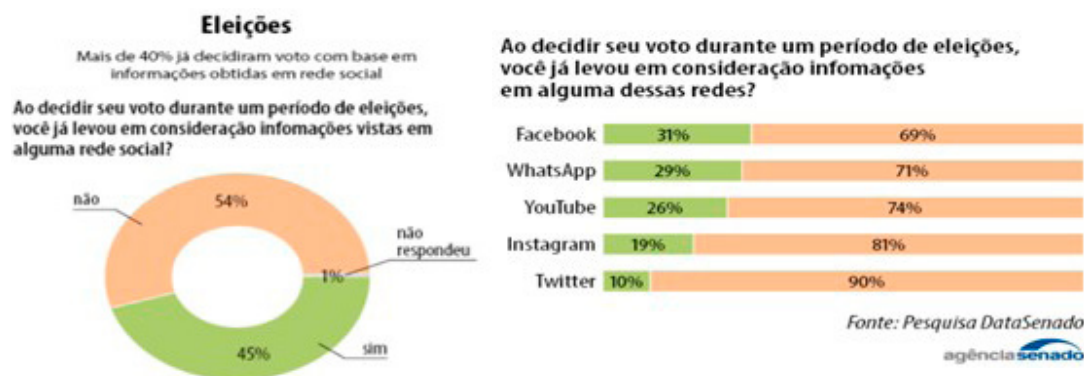
A magnitude desse fenômeno é tão grande que há quem se refira a uma sociedade de desinformação (Francisco, 2004), considerando-a uma fase corrompida da sociedade da informação, ou uma era de pós-verdade (do inglês *post-truth*) (Dice, 2017), em que a verdade e sua disseminação ficam em segundo plano, cedendo cada vez mais espaço ao apelo à irracionalidade e às emoções (Kakutani, 2018, p. 11).

A internet atua como um meio de comunicação que conecta uma grande quantidade de pessoas, possibilitando a interação no ambiente virtual e a construção de laços tanto pessoais quanto profissionais. Como é indicado por Castells (2009, p. 100), "a internet se transforma em uma rede de comunicação em nossas vidas: abrangendo trabalho, relacionamentos pessoais, informação, entretenimento, serviços públicos, política e religião".

De acordo com Lévy (2010, p. 54), "muitos dos softwares contemporâneos funcionam como tecnologia intelectual: eles modificam de certa forma, a visão do mundo dos usuários, afetando suas reflexões mentais". O autor também aponta que, à medida que a informatização se intensifica, ocorrem transformações substanciais que influenciam o contexto, resultando na extinção de determinadas funções organizacionais, no surgimento de novas habilidades e na criação de novas interações entre seres humanos e máquinas.

A internet tornou possível a comunicação com diversas pessoas ao mesmo tempo, em qualquer lugar do mundo e a qualquer hora, levando à criação de um novo universo, que Castells (2003) denomina de a Galáxia da Internet. Essa expressão busca evidenciar a extensão que a internet, enquanto sistema de informação, tem alcançado, não apenas pelo aumento contínuo de usuários, mas também pelas significativas mudanças culturais, econômicas, políticas e sociais que emergem dessa tecnologia.

Figura 1 – Influência das redes sociais sobre os eleitores



Fonte: Agência Senado, pesquisa DataSenado.

Os dados revelam que os brasileiros percebem as redes sociais como uma fonte de grande influência na opinião pública. Essa influência é particularmente mais forte entre pessoas que declaram posicionamento de direita, com maior nível de escolaridade e aqueles com renda familiar mais elevada.

2 Liberdade de expressão nas redes sociais

A liberdade de expressão, como direito fundamental garantido em diversas constituições ao redor do mundo, incluindo o art. 5º da Constituição Federal de 1988 no Brasil, tem sido intensamente debatida na atualidade. Com o advento das redes sociais, esse direito

ganhou novas formas de manifestação, e ao mesmo tempo, novos desafios. Se antes a expressão pública de ideias era restrita aos meios de comunicação de massa, como jornais, rádio e televisão, hoje qualquer indivíduo com acesso à internet tem uma plataforma para compartilhar suas opiniões instantaneamente.

A liberdade de expressão é um dos fundamentos da democracia e está garantida pela Constituição da República Federativa do Brasil (Brasil, 1988). No entanto, a transição para a comunicação digital trouxe novos desafios para a sua aplicação. Manuel Castells (2003) argumenta que o poder na sociedade moderna se manifesta, em grande parte, por meio da comunicação em redes, o que torna a internet um espaço central para a troca de ideias. No entanto, a amplitude e a velocidade das redes sociais alargam tanto discursos legítimos quanto abusos, incluindo desinformação e incitação ao ódio.

As redes sociais democratizaram o acesso à informação e à expressão, permitindo que vozes marginalizadas pudessem ser ouvidas. No entanto, essa ampliação do espaço de debate trouxe à tona questões como a desinformação, o discurso de ódio e a manipulação de conteúdos por meio de notícias falsas. Essas questões desafiam as bases da liberdade de expressão, que precisam ser equilibradas com outros direitos fundamentais, como a privacidade, a dignidade humana e o respeito às diferenças.

Como referido, Barroso (2021) ressalta que, embora seja essencial preservar a liberdade de expressão como um dos pilares da sociedade democrática, é igualmente importante criar mecanismos que garantam eleições justas e transparentes. Isso se torna ainda mais relevante nas redes sociais, onde a desinformação pode ser amplamente divulgada, influenciando e levando a sociedade a uma alienação em massa.

A regulação da liberdade de expressão na internet requer um equilíbrio delicado. Luís Roberto Barroso, ministro do Supremo Tribunal Federal, defende que a liberdade de imprensa e expressão deve ser vista como um fortalecimento da democracia, desde que respeite limites jurídicos e morais (Barroso, 2021). As redes sociais, embora ferramentas poderosas para o exercício desse direito, são, ao mesmo tempo, terreno fértil para desinformação e manipulação de narrativas.

A ampliação do acesso à internet e às redes sociais também levanta questões sobre regulação e censura. Enquanto muitos defendem que o controle de conteúdo pode ser uma forma de proteger os usuários contra abusos, outros alertam para os perigos de limitar a liberdade de expressão. Esse debate se intensifica em um cenário onde grandes empresas de tecnologia têm poder sobre as regras de publicação e podem, eventualmente, suprimir vozes dissidentes ou divergentes de seus interesses.

Em suma, a atualidade da liberdade de expressão na era das redes sociais envolve uma interação complexa entre direitos fundamentais e os desafios trazidos pelo ambiente digital. Ao mesmo tempo que há uma maior democratização da voz pública, há também um aumento nos riscos associados ao uso irresponsável dessas plataformas. Portanto, é crucial que tanto os governos quanto a sociedade civil reflitam sobre os limites e responsabilidades da liberdade de expressão no contexto das redes sociais, de forma a garantir que esse direito seja preservado sem comprometer a integridade do debate.

3 Problemas, fraudes e abusos na era das fake news

Com o crescimento do uso das redes sociais, a disseminação de notícias falsas tornou-se uma ameaça significativa à integridade dos processos democráticos. Notícias falsas são frequentemente usadas para distorcer fatos e manipular opiniões públicas, especialmente em períodos eleitorais. Francisco Brito Cruz *et al.* (2019) ressaltam que a internet brasileira, especialmente durante as eleições, é marcada pela disseminação massiva de informações falsas que buscam atrair investidores de forma indevida.

As redes sociais permitem que candidatos e partidos políticos alcancem milhões de eleições diretas, rápidas e com baixo custo. No entanto, essa nova forma de política de comunicação traz consigo riscos, como a propagação de notícias falsas, a manipulação de dados pessoais e a influência de algoritmos na visibilidade de conteúdos eleitorais. Esse novo cenário digital também provocou o surgimento de influenciadores digitais, que têm poder de mobilização e influência direta no comportamento eleitoral. O uso de robôs (bots) e algoritmos também pode moldar debates políticos, criando bolhas informativas que dificultam o acesso a informações imparciais.

Um dos casos mais notáveis foi o “Gabinete do Ódio”, em que empresários pró-governo gastaram milhões de reais para financiar campanhas de desinformação (Gabinete [...], 2020). Esses esquemas utilizaram bots e perfis falsos para manipular algoritmos de redes sociais, espalhando notícias falsas com o intuito de burlar o sistema e a lisura do processo eleitoral.

Além disso, a deep web também é um espaço utilizado para operações clandestinas de notícias falsas, sendo um ambiente menos acessível ao controle estatal (Altieres Rohr, 2019). Como ressaltado por Dice (2017), as fakes news são usadas como ferramentas estratégicas para grupos que desejam difamar e utilizar esta tática para alcançar objetivos mais rápidos com o desgaste da imagem do outro.

4 Leis e normas utilizadas atualmente nas atribuições das eleições e fake news

A Lei n. 12.965/2014, conhecida como Marco Civil da Internet, estabelece princípios e direitos para o uso da internet no Brasil, garantindo a proteção da liberdade de expressão, mas também impondo responsabilidades sobre o uso indevido da rede (Brasil, 2014). Essa lei, juntamente com a Lei Geral de Proteção de Dados (Lei n. 13.709/2018), busca também proteger a privacidade dos cidadãos e regular o uso de dados pessoais.

Um dos principais desafios jurídicos é conciliar a liberdade de expressão, um direito fundamental, com a necessidade de proteger o processo eleitoral contra abusos. A liberdade de expressão não é absoluta, e as campanhas eleitorais estão sujeitas a regulamentações específicas, como a Lei das Eleições (Lei n. 9.504/1997) e a Lei Geral de Proteção de Dados (Lei n. 13.709/2018). O combate à desinformação é um dos aspectos mais desafiadores. A divulgação de notícias falsas ou distorcidas durante as eleições pode comprometer a integridade do processo democrático. Nesse sentido, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) vem adotando medidas para conter a desinformação, como a criação de comitês de monitoramento e

parcerias com plataformas digitais. No entanto, surge o debate sobre até que pontos essas regulamentações interferem na liberdade de expressão. O controle excessivo sobre o conteúdo compartilhado pode se transformar em censura prévia, violando direitos individuais. Assim, há a necessidade de uma abordagem equilibrada que proteja tanto a integridade do processo eleitoral quanto o direito dos indivíduos à livre expressão.

5 Delimitação do problema

Nas últimas décadas, o avanço tecnológico e a expansão das redes sociais transformaram radicalmente a forma como as informações são produzidas, difundidas e consumidas pela sociedade. Essa revolução digital, embora tenha proporcionado maior acesso à informação e ampliação do espaço público virtual, trouxe consigo uma série de desafios, entre os quais se destaca a disseminação em larga escala de desinformação, popularmente conhecida como "fake news". O fenômeno se torna ainda mais grave em períodos eleitorais, nos quais a circulação de conteúdos falsos ou manipulados pode interferir diretamente na formação da opinião pública e na lisura do processo democrático.

A estrutura algorítmica das redes sociais potencializa a viralização de notícias enganosas, uma vez que favorece a reprodução de conteúdos que geram reações emocionais rápidas, independentemente de sua veracidade. Nesse cenário, a ausência de filtros adequados de verificação, a segmentação automatizada de públicos e o uso de inteligência artificial para produção de conteúdo tornaram-se instrumentos de manipulação política altamente eficazes. Isso gera um contexto em que a desinformação deixa de ser uma anomalia pontual e passa a integrar estrategicamente campanhas eleitorais, inclusive com financiamento oculto e práticas ilícitas.

No Brasil, esse fenômeno ganhou evidência nos pleitos de 2018 e 2022, quando ocorreram diversos episódios de disparos em massa de mensagens falsas, utilização de robôs (bots), perfis automatizados e ataques orquestrados às instituições democráticas. Apesar da reação do Poder Judiciário Eleitoral, especialmente por meio de resoluções do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e parcerias com plataformas digitais, ainda é possível identificar limitações normativas, estruturais e operacionais para a contenção dessa prática.

Diante disso, o problema a ser investigado neste estudo está centrado nas seguintes indagações: em que medida o Estado brasileiro, por meio do seu arcabouço normativo e da atuação das instituições eleitorais, tem sido eficaz no enfrentamento da desinformação nas redes sociais durante os processos eleitorais e quais os desafios enfrentados para garantir a integridade da democracia em tempos de infodemia?

Assim, busca-se delimitar o estudo à análise crítica da legislação vigente (como o Marco Civil da Internet, a Lei Geral de Proteção de Dados e a Lei das Eleições), da jurisprudência recente do TSE e dos projetos normativos em tramitação, notadamente o Projeto de Lei n. 2.630/2020 (PL das Fake News), com o intuito de compreender os limites, avanços e lacunas da regulação estatal diante dos riscos da desinformação para a soberania popular e a integridade eleitoral.

A crescente preocupação com a desinformação no cenário político-eleitoral brasileiro não é infundada. Em uma sociedade cada vez mais conectada, as redes sociais assumiram papel central na mediação da vida pública, tornando-se palco de debates, campanhas e disputas ideológicas. No entanto, essas mesmas plataformas vêm sendo instrumentalizadas para fins ilícitos e antidemocráticos, especialmente através da propagação de conteúdos falsos, sensacionalistas ou distorcidos, com o objetivo de confundir o eleitorado, deslegitimar adversários e minar a confiança nas instituições.

A desinformação, nesse contexto, representa uma ameaça real ao Estado Democrático de Direito, pois compromete a formação consciente da vontade popular, fragiliza o pluralismo político e distorce os resultados eleitorais. Quando associada à opacidade dos algoritmos, ao anonimato dos emissores e à baixa capacidade de resposta institucional, ela se torna um fenômeno difícil de rastrear, controlar e punir. Tais características exigem uma atuação mais incisiva, técnica e articulada por parte do Estado brasileiro.

Do ponto de vista jurídico, o desafio é ainda maior: como elaborar normas eficazes para combater a desinformação sem incorrer em censura ou violar garantias constitucionais como a liberdade de expressão, o contraditório e a livre manifestação do pensamento? A análise desse dilema revela a urgência de um novo marco regulatório, mais adequado à complexidade do ecossistema digital, e que contemple não apenas a responsabilização dos autores de conteúdo, mas também das plataformas que os hospedam.

A relevância acadêmica deste artigo decorre da necessidade de promover uma reflexão crítica, interdisciplinar e atualizada sobre as transformações tecnológicas e seus impactos na teoria e prática do Direito Eleitoral. Ao abordar as relações entre Direito, tecnologia, política e sociedade, o presente estudo contribui para a construção de um campo de pesquisa que ganha cada vez mais importância na contemporaneidade.

Além disso, a pesquisa justifica-se em termos sociais e políticos por seu potencial de contribuir para o fortalecimento da democracia brasileira, uma vez que discute caminhos jurídicos e institucionais para garantir eleições justas, transparentes e livres de manipulações informacionais. Em tempos de polarização e descrédito das instituições, refletir sobre o papel do Estado no enfrentamento à desinformação é também refletir sobre a preservação do pacto democrático.

6 Objetivo geral

Este estudo tem por objetivo geral analisar a atuação do Estado brasileiro no enfrentamento à desinformação durante os processos eleitorais, com foco nas medidas adotadas pelo Poder Judiciário Eleitoral, na legislação existente e nos projetos em tramitação, buscando compreender os limites e as potencialidades da regulação estatal sobre as plataformas digitais e seus impactos na democracia. Nesse sentido, buscar-se-á seguir os seguintes passos:

- Identificar e sistematizar os principais instrumentos normativos atualmente vigentes no Brasil relacionados ao combate à desinformação em contextos eleitorais, como a LGPD, o Marco Civil da Internet e a Lei das Eleições.

- Investigar a atuação do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em ações voltadas ao combate à desinformação, especialmente por meio de resoluções, decisões judiciais e campanhas institucionais.
- Analisar o Projeto de Lei n. 2.630/2020 (PL das Fake News) e outras proposições legislativas relevantes, destacando seus avanços, críticas e perspectivas de aprovação.
- Discutir os desafios jurídicos e democráticos da regulação de conteúdos nas redes sociais, confrontando o direito à liberdade de expressão com o dever estatal de proteção à informação verdadeira e ao processo eleitoral íntegro.
- Refletir sobre experiências internacionais e compará-las ao modelo brasileiro, visando identificar boas práticas regulatórias e possíveis caminhos para o aprimoramento normativo.

7 Metodologia

A presente pesquisa caracteriza-se como estudo de natureza bibliográfica e documental, fundamentado na análise da Constituição Federal de 1988 e nas demais normas legais relacionadas ao tema proposto. A coleta de dados foi realizada em duas etapas complementares: inicialmente, procedeu-se à consulta e interpretação de dispositivos constitucionais e infraconstitucionais pertinentes à problemática em análise.

Em seguida, realizou-se busca sistematizada de artigos científicos disponíveis no Portal de Periódicos da CAPES, por meio dos descritores: “Desinformação e direito eleitoral” e “Regulação das plataformas digitais”, realizados de forma separada, com o objetivo de subsidiar teoricamente a discussão desenvolvida, para assegurar a relevância e a qualidade dos materiais selecionados. Foram utilizados descritores específicos relacionados à temática da pesquisa e aplicados filtros rigorosos, incluindo artigos revisados por pares e com acesso aberto para os dois descritores.

Quadro 1 – Resumo dos artigos sobre regulação das plataformas

AUTOR	TÍTULO	PUBLICAÇÃO	ANO	CONCLUSÃO
Marcos Francisco Urupá Moraes de Lima; Jonas C.L. Valente	Regulação de plataformas digitais: mapeando o debate internacional	Liinc em Revista	2020	O artigo mapeia o debate global sobre regulação de plataformas, destacando a necessidade de equilibrar inovação, liberdade de expressão e controle de danos, com enfoque em modelos internacionais.

AUTOR	TÍTULO	PUBLICAÇÃO	ANO	CONCLUSÃO
Laurence Duarte Araújo Pereira; José Luiz de Moura Faleiros Júnior	Regulação das plataformas digitais no Brasil e a defesa da soberania nacional	Revista de Ciências do Estado	2024	Argumenta que a regulação no Brasil deve priorizar a soberania nacional, com críticas à dependência de modelos estrangeiros e defesa de políticas locais para proteger dados e direitos digitais.
Alexandre Arns Gonzales; Marisa von Bülow	Entre resistência e concessão de transparência: as plataformas digitais colaboraram com as eleições?	Revista de Sociologia e Política	2024	Analisa o papel ambíguo das plataformas nas eleições, entre transparência e resistência a regulamentações, sugerindo falhas na cooperação efetiva com instituições democráticas.
Arthur Coelho Bezerra	Expropriação e alienação de dados: crítica da economia política da informação nas redes digitais	Transinformação	2024	Aborda a exploração de dados como forma de expropriação no capitalismo digital, defendendo uma crítica estrutural às práticas das plataformas e a necessidade de regulação para proteger os usuários.

Fonte: elaboração própria

A busca realizada com os descritores selecionados na base de dados dos periódicos da Capes, aplicando os filtros de acesso aberto e revisão por pares, apresentou os seguintes resultados quantitativos. Para o descritor “Regulação das plataformas digitais”, foram encontrados 4 artigos relevantes, todos atendendo aos critérios estabelecidos e mantidos na análise por sua pertinência temática. Nenhuma exclusão foi necessária neste caso, pois todas as publicações abordavam diretamente o tema proposto.

Quadro 2 – Resumo dos artigos sobre internet e democracia

AUTORES	TÍTULO	PUBLICAÇÃO	ANO	CONCLUSÃO
José Antônio Gomes de Pinho	Sociedade da informação, capitalismo e sociedade civil: reflexões sobre política, internet e democracia na realidade brasileira	Revista de Administração de Empresas	2011	Discute a relação entre internet, capitalismo e democracia no Brasil, destacando o potencial da rede para ampliar participação política, mas também os riscos de desigualdade e controle corporativo.
Arthur Ituassu <i>et al.</i>	Internet, eleições e democracia: o uso das redes sociais digitais por Marcelo Freixo na campanha de 2012 para a Prefeitura do Rio de Janeiro	Revista Compolítica	2014	Analisa o uso estratégico de redes sociais por Freixo, mostrando como plataformas digitais podem potencializar campanhas de candidatos marginalizados, mas também reforçar a polarização.
Arthur Ituassu	e-Representação como comunicação política: internet e democracia representativa	Revista FAMECOS	2015	Propõe o conceito de "e-representação" para descrever como a internet redefine a comunicação política, com efeitos ambíguos na representatividade democrática.

Fonte: elaboração própria

No que se refere ao descritor "Desinformação e direito eleitoral", a pesquisa identificou inicialmente quatro artigos, mas, após análise mais detalhada, constatou-se a duplicação de uma publicação (registros W4235762791 e W1567945481, que apresentavam o mesmo título e autores, porém com DOIs diferentes). Optou-se por manter apenas o registro W4235762791 em virtude de sua completude informacional (com indicação de todas as páginas do artigo), resultando assim em três artigos válidos para análise. Todos os trabalhos selecionados estavam disponíveis em acesso aberto e haviam passado pelo processo de revisão por pares. Esta triagem permitiu garantir a qualidade e relevância do material incluído no estudo.

8 Resultados e discussão

A revisão dos artigos permitiu identificar quatro eixos temáticos que organizam o debate acadêmico sobre regulação digital e democracia. O primeiro eixo, sobre regulação e soberania digital (Lima; Valente, 2020; Pereira; Faleiros Júnior, 2024), concentra-se no tensionamento entre modelos regulatórios internacionais e adaptações locais, com particular crítica à excessiva dependência de frameworks estrangeiros no contexto brasileiro. O segundo eixo, representado pelo trabalho de Bezerra (2024) sobre capitalismo de dados e exploração, oferece uma abordagem crítica que associa a economia das plataformas digitais a processos estruturais de alienação e expropriação de dados. O terceiro eixo temático aborda a relação entre internet e democracia representativa (Ituassu, 2015; Pinho, 2011), analisando conceitos inovadores como “e-representação” e explorando o paradoxo da internet como ferramenta simultânea de inclusão e exclusão política. Complementarmente, o quarto eixo discute plataformas e processos eleitorais (Gonzales; Bülow, 2024; Ituassu *et al.*, 2014), com foco na análise da transparência, desinformação e no papel ambivalente das redes sociais nos processos campanhistas.

A análise comparativa revela importantes pontos de convergência e divergência entre os estudos. Como elemento unificador, destaca-se a crítica ao poder concentrado das plataformas digitais, presente em todas as obras analisadas, ainda que abordada a partir de perspectivas distintas – seja pela ótica econômica (Bezerra, 2024), seja política (Pereira; Faleiros Júnior, 2024). Outro ponto de convergência aparece na tensão entre inovação e controle, particularmente evidente nos trabalhos de Lima e Valente (2020) e Gonzales e Bülow (2024), que discutem o dilema fundamental entre liberdade digital e necessidade de regulação.

As principais divergências teóricas manifestam-se em dois planos: na oposição entre abordagens macro (global) e micro (local), exemplificada pelo contraste entre o mapeamento internacional de Lima e Valente e o foco nacional de Pereira e Faleiros; e na diferença de enfoques disciplinares, como a priorização da crítica marxista por Bezerra em contraposição à análise de estratégias campanhistas, desenvolvida por Ituassu *et al.*

A revisão permitiu identificar importantes excepcionalidades teóricas e lacunas temáticas. Dentre as primeiras, destacam-se o conceito original de “e-representação” (Ituassu, 2015), que não foi retomado em estudos posteriores, sugerindo uma linha de pesquisa subexplorada; e a singular abordagem marxista de Bezerra (2024) sobre a economia política dos dados, que aponta para uma vertente ainda incipiente no campo. Quanto às lacunas, observa-se a escassez de estudos específicos sobre desinformação eleitoral – com apenas Gonzales e Bülow (2024) tangenciando o tema – e carência de análises comparativas internacionais, já que a maioria dos trabalhos concentra-se no caso brasileiro, com exceção do estudo de Lima e Valente (2020).

A análise temporal revela uma nítida evolução temática. No período 2011-2015, os artigos refletiam o otimismo inicial com as redes sociais, explorando sobretudo seu potencial democrático. Já entre 2020-2024, percebe-se uma guinada para críticas mais contundentes às plataformas e demandas por regulação, influenciada tanto por escândalos

internacionais (como o caso Cambridge Analytica) quanto por debates legislativos nacionais (como o PL das Fake News).

As observações finais apontam para um campo acadêmico em franca expansão, porém ainda marcado por certa fragmentação. Nota-se particularmente a falta de diálogo entre diferentes abordagens disciplinares (como economia política e estudos eleitorais) e a necessidade de pesquisas empíricas mais robustas sobre desinformação e legislação eleitoral. O pico de publicações em 2024 demonstra como o contexto político imediato influencia a produção acadêmica, refletindo os debates pós-eleitorais e a tramitação de projetos de lei sobre o tema. Em síntese, os artigos revelam um campo dinâmico e multifacetado, que demandaria maior integração teórica e estudos comparativos para consolidar perspectivas abrangentes sobre regulação e democracia digital.

9 CONCLUSÃO

A era digital trouxe inovações importantes para a sociedade, com a internet e as redes sociais desempenhando um papel central na divulgação de informações. Contudo, esses avanços vieram acompanhados de desafios, especialmente no que se refere à liberdade de expressão e à atenção de notícias falsas (fake news). A liberdade de expressão, que é um direito fundamental assegurado pela Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), enfrenta novos contornos e limites na era digital. Enquanto as redes sociais oferecem plataformas poderosas para a ampliação do debate público, elas também se tornaram ambientes férteis para a desinformação, gerando consequências para a democracia e a integridade.

As notícias falsas, ao manipularem e distorcerem fatos, afetam a confiança pública nas instituições, prejudicando o processo democrático. Para combater esses abusos, o Brasil implementou normas jurídicas relevantes, como a Lei n. 12.965/2014 (Marco Civil da Internet), a Lei n. 13.709/2018 (LGPD), e a Lei n. 13.834/2019, que tipifica o crime de denúncia caluniosa com fins eleitorais (Brasil, 2014; 2018; 2019). Além disso, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) adotou iniciativas para combater a desinformação no contexto eleitoral, como a Resolução n. 23.610/2019 (Brasil, 2019), evidenciando a relevância de regulamentações claras para enfrentar os desafios da era digital.

No entanto, essas medidas precisam ser constantemente atualizadas para acompanhar a evolução tecnológica e os novos mecanismos de desinformação. A busca pelo equilíbrio entre a liberdade de expressão e a proteção contra abusos, fraudes e desinformação deve continuar a ser um dos focos das políticas públicas no Brasil.

Para melhorar esse equilíbrio, é essencial que o debate democrático seja conduzido de forma transparente e inclusiva, promovendo uma regulamentação que não restrinja a liberdade de expressão, mas, ao contrário, fortaleça o direito à informação transmitida. Uma abordagem mais eficaz seria aprimorar os mecanismos de verificação de fatos e expandir a educação midiática, capacitando os cidadãos a identificarem e questionarem informações falsas ou distorcidas. Além disso, seria benéfico que as plataformas digitais fossem mais responsabilizadas pela curadoria de conteúdos falsos, sempre respeitando o pluralismo de opiniões e evitando a censura arbitrária.

Para proteger o Estado de Direito cívico e garantir eleições justas e transparentes, é fundamental que as normas também favoreçam de forma mais clara o financiamento e a veiculação de propaganda eleitoral, promovendo uma fiscalização rigorosa e, ao mesmo tempo, mais acessível ao público. Assim, fortalece-se a transparência e a legitimidade do processo eleitoral sem comprometer o direito dos cidadãos ao debate aberto.

Essas melhorias visam não apenas proteger o processo eleitoral contra fraudes e desinformação, mas também fortalecer a democracia, garantindo que os direitos de liberdade de expressão e acesso à informação coexistam com a necessidade de preservar a verdade, a transparência e a justiça.

Referências

ARENDT, Hannah. **Verdade e política**. New York: The New Yorker, 1967.

BEZERRA, Arthur Coelho. Expropriação e alienação de dados: crítica da economia política da informação nas redes digitais. **Transinformação**, São Paulo, v. 36, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1590/2318-0889202436e248861>. Acesso em: 14 fev. 2025.

BRASIL. Assembleia Constituinte (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <https://tinyurl.com/bbe5fvrz>. Acesso em: 3 set. 2024.

BRASIL. Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. **Estabelece normas para as eleições**. Disponível em: <https://tinyurl.com/3r24bayj>. Acesso em: 3 set. 2024.

BRASIL. Lei n. 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil. **Casa Civil**, Brasília, 2014. Disponível em: <https://tinyurl.com/2xxe3x3n>. Acesso em: 3 set. 2024.

BRASIL. Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018. **Casa Civil**, Brasília, 2014. Disponível em: <https://tinyurl.com/359h3y53>. Acesso em: 03 set. 2024.

BRASIL. Lei n. 13.834, de 4 de junho de 2019. **Altera o Código Eleitoral para tipificar o crime de denúncia caluniosa com finalidade eleitoral**. Disponível em: <https://tinyurl.com/2fycyut7>. Acesso em: 3 set. 2024.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei n. 2.630, de 2020. Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na internet. Autor: Senador Alessandro Vieira. **Portal Senado**, Brasília-DF, 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/6e3bap6p>. Acesso em: 22 set. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 23.610, de 18 de dezembro de 2019. Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília-DF. Disponível em: <https://tinyurl.com/yc6k6rt6>. Acesso em: 22 set. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Programa de enfrentamento à desinformação com foco nas eleições 2020 mobiliza instituições. **Portal TSE**, Brasília-DF, 22 maio 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/mteeuyf5>. Acesso em: 22 set. 2024.

BRITO CRUZ, Francisco *et al.* **Internet e eleições no Brasil**: diagnósticos e recomendações. São Paulo: InternetLab, 2019.

CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet**: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

DICE, Mark. **The true story of fake news**: how mainstream media manipulates millions. Califórnia: The Resistance Manifesto, 2017.

FRANCISCO, Severino. Sociedade da desinformação. Observatório da Sociedade da Informação. Setor de Comunicação e Informação da UNESCO no Brasil. **Portal Unesco**, Brasília, 2004. Disponível em: <https://tinyurl.com/yjcesv3w>. Acesso em: 20 set. 2024.

GABINETE do ódio. Bolsonaroistas gastam R\$ 5 milhões por mês com fake news, revela inquérito. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 11 mar. 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/2yw2enn3>. Acesso em: 15 ago. 2024.

GONZALES, Alexandre Arns; BÜLOW, Marisa von. Entre resistência e concessão de transparência: as plataformas digitais colaboraram com as eleições? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 32, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-98732432e018>.

ITUASSU, Arthur. e-Representação como comunicação política: internet e democracia representativa. **Revista FAMECOS**, Porto Alegre, v. 22, n. 2, 2015. DOI: <https://doi.org/10.15448/1980-3729.2015.2.19717>.

ITUASSU, Arthur *et al.* Internet, eleições e democracia: o uso das redes sociais digitais por Marcelo Freixo na campanha de 2012 para a Prefeitura do Rio de Janeiro. **Revista Compolítica**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, 2014.

KAKUTANI, Michiko. **A morte da verdade**: notas sobre a mentira na era Trump. Tradução de Laura Teixeira Motta. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2018.

LIMA, Marcos Francisco Urupá Moraes de; VALENTE, Jonas C. L. Regulação de plataformas digitais: mapeando o debate internacional. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. e5100, 2020. DOI: <https://doi.org/10.18617/liinc.v16i1.5100>.

PEREIRA, Laurence Duarte Araújo; FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura. Regulação das plataformas digitais no Brasil e a defesa da soberania nacional. **Revista de Ciências do Estado**, Belo Horizonte, v. 9, n. 1, p. 1-22, 2024. DOI: <https://doi.org/10.35699/2525-8036.2024.52248>.

PINHO, José Antônio Gomes de. Sociedade da informação, capitalismo e sociedade civil: reflexões sobre política, internet e democracia na realidade brasileira. **Revista de Administração de Empresas**, v. 51, n. 1, p. 98-106, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0034-75902011000100009>.

ROHR, Altieres. Deep web: entenda o que é e os riscos. **G1**, Rio de Janeiro, 14 mar. 2019. Disponível em: <https://tinyurl.com/mtc9te86>. Acesso em: abr. 2026.

O risco da inclusão da ação penal privada subsidiária da pública no âmbito da Justiça Eleitoral brasileira pelo PLP 112/2021

The risk of including subsidiary private criminal action of public one within the scope of Brazilian Electoral Justice by PLP 112/2021

Recebido em: 04.03.2026 | Aprovado em: 08.06.2026

DOI: <https://doi.org/10.63601/resmpu.2025.v3.n2.e-32004>

Arthur Camargo Novais

<http://lattes.cnpq.br/6826803136269653>

<https://orcid.org/0009-0002-9660-4986>

Aluno especial pelo programa de Mestrado da Pós-Graduação em Direito Agrário vinculado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás (UFG). Especialista em Direito Público Aplicado pela Escola Brasileira de Direito (Ebradi) e pela Escola Superior de Advocacia de Minas Gerais (ESA/MG). Pós-graduado em Direito Penal Econômico-Empresarial pela Escola Superior de Pesquisa e Desenvolvimento (ESPD).

Adegmar José Ferreira

<http://lattes.cnpq.br/1011290918755304>

<https://orcid.org/0000-0001-8193-358X>

Professor doutor e vice-coordenador do Programa de Pós-graduação em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás (UFG). Desenvolve atividades acadêmicas e produção científica nas áreas de Direito Agrário, Direito Público, Direito Penal e temas correlatos à jurisdição e à atuação do Poder Judiciário. Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO).

Resumo

O presente artigo analisa os riscos decorrentes da inclusão da ação penal privada subsidiária da pública no âmbito da Justiça Eleitoral brasileira, conforme previsão contida no parágrafo único do art. 863 do Projeto de Lei Complementar n. 112/2021, em trâmite no Congresso Nacional. A proposta autoriza que qualquer cidadão possa oferecer denúncia criminal em hipóteses de inércia do Ministério Público, o que, embora amparado pelo modelo penal comum, revela-se preocupante no contexto eleitoral. A partir do cotejo das legislações vigentes, da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e da doutrina especializada, conclui-se que tal previsão pode comprometer princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito, diante do risco de instrumentalização do Direito Penal Eleitoral e Econômico para fins de disputa política e perseguição, bem como da criação de um prejuízo sistêmico e diluição do conceito de vítima. Nesse cenário, exige-se cautela e critérios rigorosos para eventual implementação do instituto, a fim de se evitar sua utilização como mecanismo de guerra política (*lawfare*) e atentado à ordem democrática.

Palavras-chave

Justiça Eleitoral; ação penal subsidiária; lawfare; Estado Democrático de Direito; instrumentalização do Direito Penal; PLP n. 112/2021.

Abstract

This article analyzes the risks arising from the inclusion of the subsidiary private criminal action of public one within the scope of Brazilian Electoral Justice, as proposed in the sole paragraph of Article 863 of Complementary Bill No. 112/2021, currently under discussion in the National Congress. The proposal authorizes any citizen to file a criminal complaint in cases of inertia by the Public Prosecutor's Office. This, although such provision is compatible with the general criminal procedure model, raises serious concerns in the electoral context. Through the examination of current legislation, Supreme Federal Court case law, and specializes legal doctrine, it is argued that this measure could compromise fundamental principles of the Brazilian Democratic State governed by the Rule of Law, due to the potential for instrumentalizing Electoral and Economic Criminal Law for political disputes and persecution, as well as creating systemic harm and diluting the concept of victim. In this light, caution and strict criteria are essential for the eventual implementation of the measure, so as prevent its to use as a political weapon (lawfare) and as a threat to democratic order.

Keywords

Electoral Justice; subsidiary private criminal action; lawfare; Democratic Rule of Law; instrumentalization of Criminal Law; PLP No. 112/2021.

Introdução

O Estado Democrático de Direito estabelece um sistema de justiça criminal orientado pela legalidade, pela dignidade da pessoa humana e pelo devido processo legal. Para tanto, a Constituição Federal consagra o Ministério Público como defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Assim, destaca-se como sua função institucional precípua o exercício privativo da titularidade da ação penal pública.

Contudo, a proposta do Projeto de Lei Complementar n. 112/2021 (Brasil, 2021), que visa à modernização e consolidação do Código Eleitoral, traz inovação significativa: o parágrafo único do art. 836, o qual prevê a possibilidade de qualquer cidadão ingressar com uma ação penal privada subsidiária da pública nos casos de inércia do Ministério Público, caracterizada pela perda do prazo legal no oferecimento da denúncia, pela ausência de solicitação ou requisição de novas diligências ou pela não promoção de arquivamento do inquérito policial.

Nesse meandro, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) dispõe, em seu art. 5º, que será proposta ação penal pelo interessado quando o órgão ministerial não oferecer denúncia no prazo legal (Brasil, 1988).

Todavia, no âmbito da Justiça Eleitoral, existem conflitos particulares que tornam essa possibilidade algo passível de riscos à democracia. Isso porque existe a judicialização da política e, com isso, a "ferramenta de guerra" chamada *lawfare*, que consiste na escolha do juízo e de qual tipo penal será melhor utilizável para incriminar o seu alvo e, após isso, no uso da mídia e das redes sociais para veicular informações enviesadas para que a opinião pública acredite nos fatos imputados.

Dessa forma, chega-se ao entendimento de que o Ministério Público exerce papel essencial como um "freio institucional" à propositura de ações penais com fundamento em alegações frágeis ou meramente especulativas.

Contudo, caso prevaleça o parágrafo único do dispositivo em questão, nas hipóteses já mencionadas, qualquer do povo poderá propor ação penal no âmbito eleitoral. Essa abertura poderá ensejar a manipulação dos resultados eleitorais, mediante a instrumentalização do processo penal com finalidades pessoais e políticas, como se faz no meio rural.

Ademais, para que tal norma seja aplicável, parte-se da premissa de um prejuízo sistêmico que atingiria indistintamente todos os brasileiros, o que acaba por desconsiderar o requisito tradicional da legitimidade ativa (ser vítima ou representante legal) na ação penal privada, promovendo um deslocamento preocupante no conceito de ofendido.

Dessa forma, o presente estudo propõe-se a investigar o risco decorrente da inclusão da Ação Penal Privada Subsidiária da Pública no âmbito da Justiça Eleitoral, considerando os possíveis impactos dessa inovação legislativa sobre o Estado Democrático de Direito.

Parte-se da hipótese que tal ampliação, sem a devida filtragem institucional, pode não apenas sobrecarregar a Justiça Eleitoral, mas também favorecer a instrumentalização do

processo penal para fins políticos, abrindo margem à persecução penal seletiva, à judicialização excessiva da política e à erosão de garantias constitucionais fundamentais.

1 Ação penal. Garantias fundamentais. Direito penal brasileiro

No Estado de Direito, a ação penal configura-se como um instrumento jurídico mediante o qual o titular legitimado provoca a atuação do Estado-Juiz, com o objetivo de que este exerça a jurisdição penal e aplique o direito penal material ao caso concreto¹.

O exercício da jurisdição, como função de dizer o direito de forma definitiva e vinculante, é atribuído com exclusividade ao Poder Judiciário, nos termos da Constituição Federal de 1988.

Tal garantia encontra fundamento no art. 5º, inciso XXXV², que consagra a inafastabilidade da jurisdição, assegurando que nenhuma lesão ou ameaça a direito ficará sem apreciação judicial; a cláusula está protegida contra emendas constitucionais tendentes a aboli-la, por força do art. 60, § 4º, inciso IV³, da Carta Magna.

Dessa forma, tem-se que ao Poder Judiciário é assegurada a última palavra na aplicação das normas, exercendo, com exclusividade, a jurisdição, cuja autoridade⁴ de suas decisões decorre diretamente da soberania estatal.

Considerando que o Poder Judiciário é inerte e apenas atua mediante provocação⁵, a jurisdição penal só será exercida após o acionamento legítimo por parte do titular da ação penal, o qual passará a existir com a subsunção da norma⁶.

Neste ponto, ainda que não seja objeto deste estudo, é importante citar que a pretensão punitiva do Estado nasce da prática do crime⁷, logo, há a permissão para que o acusador, ainda que no estágio de indícios de autoria, pleiteie ao Estado-Juiz a decretação de prisões cautelares, buscas e apreensões, bloqueios de ativos, entre outros meios coercitivos que, em tese, têm caráter cautelar, assecuratório e transitório, os quais obrigatoriamente devem ser precedidos dos requisitos legais⁸ para o cabimento.

1 "Do ponto de vista conceitual, a ação penal como direito é o instrumento utilizado pelo titular da pretensão punitiva para provocar a atividade jurisdicional do Estado-juiz, objetivando a imposição de uma sanção penal àquele que cometeu um fato punível" (Mossin, 2010, p. 127).

2 "XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito" (Brasil, 1988).

3 "§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: [...] IV - os direitos e garantias individuais" (Brasil, 1988).

4 Confere coercibilidade às suas decisões, assim a pessoa a quem uma decisão juridicamente válida for endereçada estará obrigada a cumpri-la, independentemente de sua vontade.

5 "Art. 2º O processo começa por iniciativa da parte e se desenvolve por impulso oficial, salvo as exceções previstas em lei" (Brasil, 2015).

6 Refere-se ao processo de verificar se as características e circunstâncias de um caso se enquadram nos requisitos de uma norma jurídica pré-existente.

7 "Do crime nasce a pretensão punitiva, estatal, mas não o direito de ação [...]" (Nucci, 2023, p. 83).

8 Exemplo para as prisões são as condições previstas nos art. 311 c/c 312 do CPP.

Aury Lopes Jr. esclarece:

O Estado exerce o poder de punir no processo penal não como acusador, mas como juiz, tanto o Ministério Público como o querelante exercitam um poder que lhes é próprio (*ius ut procedatur, pretensão acusatória*), ou seja, o poder de acusar. Logo, não corresponde o poder de punir ao acusador, seja ele público ou privado, na medida em que ele detém a mera pretensão acusatória. Assim, em hipótese alguma existe substituição processual no processo penal (Lopes Jr., 2025, p. 231).

Desse modo, ainda que a pretensão punitiva possa surgir da suposta prática delituosa, e que diversos efeitos penais, distintos da sanção-pena, possam incidir sobre a vida do suposto autor, o exercício do poder de punir apenas poderá ser exercido mediante a presença do Estado-Juiz, com a devida garantia do direito ao contraditório e à ampla defesa.

Em consonância, o princípio *nulla poena sine iudicio* impõe que nenhuma sanção poderá ser aplicada sem a intervenção do juiz e o devido processo⁹.

Sobre esse tema, o professor Aury Lopes Jr. dispõe:

O processo, como instituição estatal, é a única estrutura que se reconhece como legítima para a imposição da pena. Não há uma atividade propriamente substitutiva, pois a pena pública nunca pertenceu aos particulares para que houvesse a "substituição". Por isso, é uma avocação para o Estado do poder de punir, afastando as formas de vingança privada (Lopes Jr., 2024, p. 28).

Na persecução penal (*persecutio criminis*), outra garantia fundamental assegurada ao acusado é o direito de ser presumido inocente até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória, nos termos do inciso LVII¹⁰ do art. 5º da CF/88.

Conforme Novelino¹¹, tal princípio constitucional tem como finalidade evitar juízos condenatórios precipitados, buscando resguardar o indivíduo desde a fase investigativa até o eventual cumprimento de pena em definitivo ou a absolvição.

Com efeito, pode-se inferir que o ordenamento jurídico brasileiro demonstra uma nítida preocupação em preservar, de forma eficaz e eficiente, a dignidade humana do indivíduo, tanto por meio dos princípios constitucionais citados quanto das normas processuais que caracterizam o devido processo legal.

Ratifica-se este objetivo ao se verificar que os preceitos constitucionais não produzem efeitos apenas no âmbito do Direito Público, como nas esferas do Direito Penal e Processual Penal, mas também irradiam efeitos sobre as relações entre particulares reguladas, em

9 "Segundo este princípio, não se pode aplicar nenhuma sanção penal sem a intervenção do juiz e sem o devido processo" (Mossin, 2010, p. 51).

10 "LVII - ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória" (Brasil, 1988).

11 "A presunção de não culpabilidade, enquanto instrumento de proteção da liberdade, visa a evitar juízos condenatórios precipitados, protegendo indivíduo potencialmente culpáveis contra eventuais excessos das autoridades públicas" (Novelino, 2023, p. 495).

regra, pelo Direito Civil e Processual Civil. Desse modo, a literatura destaca os "princípios da dignidade humana, solidariedade social e isonomia" (Rodrigues, 2021, p. 3-7, 13) como fundamentos que orientam a atuação estatal e privada.

À luz dessa premissa, observa-se que a ampliação das hipóteses de propositura da ação penal, especialmente no campo eleitoral, pode gerar efeitos colaterais relevantes, como o etiquetamento social e a contaminação do processo eleitoral democrático, situações que violam diretamente a presunção de inocência, garantia que decorre da dignidade da pessoa humana.

Para que essa proteção se efetive de forma plena, é essencial que não apenas os órgãos estatais, mas também os indivíduos e as instituições da sociedade civil, como os meios de comunicação e as plataformas digitais (*techs and big techs*), orientem suas condutas conforme os ditames constitucionais, especialmente no que tange à proteção dos direitos fundamentais e à salvaguarda de dignidade humana.

Tal observância coopera para evitar distorções, como julgamentos sociais antecipados, perseguições infundadas e a instrumentalização do direito penal com fins políticos, mercadológicos ou midiáticos.

No Brasil, não é raro que indivíduos sejam expostos publicamente e com isso tenham suas reputações abaladas por acusações veiculadas na mídia e nas redes sociais sem que haja qualquer verificação prévia da procedência das informações divulgadas ou, noutra ponta, ocorre a publicização de informações sigilosas com intenções ilícitas de dano e desgaste social e/ou político.

Em tais situações, principalmente nas redes sociais, tem-se observado o uso da liberdade de expressão, prevista no inciso IV¹² do art. 5º da CF/88, como justificativa para permitir a veiculação de conteúdo que, em muitos casos, configuram ilícitos penais. Isso porque tal princípio, naturalmente, tem sido posto em posição de predominância¹³ em relação a outros direitos fundamentais, como honra, intimidade, dignidade e presunção de inocência.

Um exemplo emblemático foi a conhecida "Vaza Jato", que revelou dados sigilosos à imprensa. Tem-se que essa prática ocorreu com a intenção de favorecer ou justificar ações estatais punitivistas. Na obra *Constituição, Direito Penal e novas tecnologias*, Maria Luiza Rosa D. Rodrigues explica:

Diferentemente do descortinamento, esse tipo de revelação é centrado, em primeiro lugar, em um segredo genuíno. Logo, a ocultação da informação atende plenamente ao interesse público e possui justificativa lastreada em dados concretos e verificáveis. Por atender às necessidades coletivas, a revelação do segredo genuíno provoca, em verdade, prejuízos sociais, já que expõe o Estado ou as pessoas a potenciais riscos e vulnerabilidades.

12 "IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato" (Brasil, 1988).

13 A Constituição Federal de 1988 foi promulgada logo após um momento histórico marcado pela perseguição de pessoas com opiniões contrárias e censura. Dessa forma, a liberdade de expressão à primeira análise será preponderante até que se demonstre o contrário, representando assim um direito coletivo sob um direito particular.

Na verdade, o vazamento do segredo genuíno possui, muitas vezes, a mera finalidade de alardear, quer dizer, ostentar, chamar veementemente a atenção. E o pedido de atenção, aqui, tem como foco o protagonista do vazamento que, dele, se beneficia diretamente, evidenciando que a publicização do segredo se insere, em verdade, em uma agenda pessoal ou individualizável (Mendes; Freitas, 2023, p. 265).

Outrossim, no mesmo sentido de manipulação da realidade por meio de compartilhamento de informações, em 2024, a Polícia Federal deflagrou a operação Teatro Invisível, com o intuito de dismantelar organização criminosa responsável por suposta disseminação de notícias falsas em campanhas eleitorais no Rio de Janeiro. Nesse ínterim, investigaram-se os crimes de lavagem de dinheiro, organização criminosa, crimes funcionais e eleitorais.

No ano seguinte, deflagrou-se a operação Teatro Invisível II, a qual visou dar continuidade no combate as operações da organização criminosa e recuperar cerca de R\$ 3,5 bilhões de prejuízo causado aos cofres públicos (PF [...], 2024; Saigg; Pierre; Nascimento, 2025; Alves, 2024).

Essa organização criminosa se especializou em disseminar informações falsas, por meio de perfis fakes para obter vantagens indevidas na política, o que afronta a vedação constitucional do anonimato para a utilização do direito de liberdade de expressão, prevista inciso IV do art. 5º da Lei Maior.

Dessa forma, considerando que a internet, embora regulamentada por diversas legislações, tem sido frequentemente utilizada como meio para a prática de ilícitos, seja por fraudes, disseminação de informações falsas, seja pelo compartilhamento “anônimo” de dados sigilosos com fins estrategicamente lesivos, ela passou a ser objeto de atenção constante das Cortes Superiores. Nesse prisma, o ministro Alexandre de Moraes, ao julgar os Recursos Extraordinários n. 1.037.396 e n. 1.057.258, destacou em seu voto o uso instrumental da internet para a veiculação de conteúdos criminosos.

Vejamos o trecho da decisão do Supremo Tribunal Federal:

Após o voto do Ministro Flávio Dino, que negava provimento ao RE nº 1.037.396/SP (tema 987) e dava provimento ao RE nº 1.057.258/MG (tema 533) e, para fins de repercussão geral, [...] “podendo haver responsabilidade civil, independente de prévia notificação judicial ou extrajudicial, nos termos do art. 927, *caput*, do Código Civil: A) Postagens de perfis com anonimização do usuário, vedada pelo art. 5º, IV, da Constituição Federal, que gere obstáculos à responsabilização, incluindo perfis falsos e *chatbots* (robôs); B) Ilícitudes veiculadas em anúncios pagos e postagens patrocinadas, ou mecanismos similares. 3. Na hipótese de configuração de falha sistêmica, os provedores podem ser responsabilizados civilmente nos termos do art. 14, § 1º, II, do Código de Defesa do Consumidor, pelos conteúdos criados por terceiros nos seguintes casos, em rol taxativo: A) Crimes contra crianças e adolescentes; B) Crime de induzimento, instigação ou auxílio ao suicídio ou à automutilação previsto no art. 122 do Código Penal; C) Crime de terrorismo, nos termos da Lei nº 13.260/2016; D) Fazer apologia ou instigar violência, ou grave ameaça, visando à prática dos crimes contra o Estado Democrático de Direito devidamente tipificados em lei. [...] serão monitoradas pela Procuradoria-Geral da República, até que sobrevenha lei específica regulando a autorregulação dos provedores de aplicação de internet” (Brasil, 2025b).

Ao fim e ao cabo, a má utilização das redes sociais para prática de crimes e violações evidentes aos Direitos Humanos e aos Direitos Fundamentais, bem como descumprimento das normas penais brasileiras, reforça a necessidade de uma ponderação mais criteriosa do direito à liberdade de expressão.

Importante esclarecer que não se discute a relativização do direito de expressão. Conforme John Stuart Mill, a liberdade de expressão, vista como bem ou mal, deve ser defendida, sobretudo no contexto brasileiro, cuja história registra significativo arbítrio durante o período do governo militar (Mill, 1864). Logo, a defesa da liberdade de expressão revela-se essencial.

Tanto é que na Constituição cidadã (CF/88) a liberdade de expressão alçou lugar de destaque, juntamente com a liberdade de locomoção e demais princípios fundamentais, os quais, defende Marcelo Novelino, nutrem uma relação de dependência com o núcleo axiológico constitucional moderno: dignidade da pessoa humana¹⁴.

Todavia, apesar de serem direitos caros, vale destacar que, assim como a liberdade de expressão, segundo Stuart Mill, precisam encontrar limites quando oferecem dano a outrem:

Atos de qualquer natureza, que, sem causa justificada, causem dano a outras pessoas, podem ser, e nos casos mais importantes, absolutamente exigidos que sejam controlados pelos sentimentos de reprovação e, quando necessário, pela interferência ativa da humanidade (Estado: contrato social). A liberdade do indivíduo deve ser, assim, limitada até certo ponto (Mill, 1864, p. 101, tradução nossa)¹⁵.

Diante da constante ampliação e recrudescimento da tutela penal¹⁶ em compasso com o aumento da judicialização no país¹⁷, os limites processuais para admissibilidade da ação penal, previstos no art. 395 do Código de Processo Penal (CPP) (Brasil, 1941), bem como a observância das garantias fundamentais, tornam-se imprescindíveis. Do contrário, corre-se o risco de uma normalização arbitrária do Direito Penal, afastando-se de sua natureza constitucionalmente definida como subsidiária, fragmentária e excepcional.

No art. 395 do CPP estão disciplinados os requisitos para a rejeição da denúncia:

A denúncia ou queixa será rejeitada quando:

I – for manifestamente inepta;

II – faltar pressuposto processual ou condição para o exercício da ação penal; ou

III – faltar justa causa para o exercício da ação penal.

14 “Núcleo axiológico do constitucionalismo contemporâneo, a dignidade é considerada o valor constitucional supremo” (Novelino, 2023, p. 307).

15 “Acts of whatever kind, which, without justifiable cause, do harm to others, may be, and in the more important cases absolutely require to be, controlled by the unfavorable sentiments, and, when needful, by the active interference of mankind. The liberty of the individual must be thus far limited”.

16 Lei n. 13.964/19; Lei n. 14.064/20; Lei n. 14.197/2021 (8 tipos penais); Lei n. 14.245/21; Lei n. 14.321/2022; Lei n. 14.322/2022; Lei n. 14.811/2024.

17 Em 2023 houve 35 milhões de novos processos, o maior número da série histórica de 20 anos (CNJ, 2024, p. 15).

Dessa forma, é pressuposto processual para admissibilidade da ação penal que na peça acusatória estejam claramente expostos tanto o fato criminoso, com todas as circunstâncias, prova da materialidade e os indícios de suposta autoria, assim como a qualificação do suposto acusado ou, ao menos, elementos que permitam sua identificação. Também devem constar a correta capituloção delituosa e, quando imprescindível, o rol de testemunhas conforme o art. 41¹⁸ do CPP.

No âmbito da Justiça Eleitoral é necessária ainda maior cautela quanto o acesso ao sistema penal; isso porque, embora a ampliação das possibilidades de propositura da ação penal possa (teoricamente) contribuir para a proteção dos bens jurídicos relacionados ao sufrágio, também pode representar um risco à própria democracia, sobretudo diante da propositura de ações penais infundadas, ainda que não resultem em condenações.

Os critérios para a ação penal eleitoral estão previstos no Código Eleitoral (Brasil, 1965), sendo o CPP aplicado de forma subsidiária, nos casos em que houver omissão normativa.

Diante desse cenário, cabe refletir: teria um cidadão comum, abastecido apenas por conteúdos midiáticos e informações disseminadas nas redes sociais, capacidade técnica igual – ou maior que – a de um Promotor de Justiça ou Procurador da República para elaborar uma denúncia penal capaz de ser recebida pelo Judiciário? Ou, ainda, competência para tomar melhores decisões em investigações policiais? A resposta a essas indagações revela a delicadeza do tema e reforça a necessidade de preservar os filtros legais e constitucionais que regulam a legitimidade ativa da ação penal eleitoral.

No Código Eleitoral (CE) vigente, o cidadão dispõe de autonomia e de meios próprios de participação, podendo colaborar com as investigações e levar ao conhecimento das autoridades competentes eventuais notícias de crime (*notitia criminis*). Conforme os artigos seguintes:

Art. 356. Todo cidadão que tiver conhecimento e infração penal deste Código deverá comunicá-lo ao juiz eleitoral da zona onde a mesma se verificou.

Art. 357. Verificada a infração penal, o Ministério Público oferecerá a denúncia dentro do prazo de 10 (dez) dias.

[...]

§ 2º A denúncia conterá a exposição do fato criminoso com todas as circunstâncias, a qualificação do acusado ou esclarecimentos pelos quais se possa identificá-lo, a classificação do crime e, quando necessário, o rol das testemunhas.

§ 3º Se o órgão do Ministério Público não oferecer a denúncia no prazo legal, representará contra ele a autoridade judiciária, sem prejuízo da apuração da responsabilidade penal.

[...]

§ 5º Qualquer eleitor poderá provocar a representação contra o órgão do Ministério Público se o juiz, no prazo de 10 (dez) dias, não agir de ofício.

18 “Art. 41. A denúncia ou queixa conterá a exposição do fato criminoso, com todas as suas circunstâncias, a qualificação do acusado ou esclarecimentos pelos quais se possa identificá-lo, a classificação do crime e, quando necessário, o rol das testemunhas.”

Contudo, nota-se que qualquer cidadão pode comunicar à autoridade judiciária eleitoral a ocorrência de suposta prática delitiva eleitoral, sendo-lhe também facultado provocar a representação contra o *Parquet*, caso o magistrado deixe de fazê-lo após o decurso do prazo legal transcorrido em branco.

Essa previsão normativa evidencia a valorização das instituições e reforça o papel do cidadão ou eleitor como agente de fiscalização, possibilitando o impulsionamento da atuação do Ministério Público.

Assim, diante das formas legítimas de contribuição cidadã já previstas no ordenamento, não se revela adequado ultrapassar os contornos do papel de fiscal atribuído ao cidadão, conferindo-lhe legitimidade ativa para propositura da ação penal. Tampouco se pode admitir a substituição da atuação técnica e institucional do *Parquet*, cuja presença é essencial à ordem jurídica e à preservação das garantias fundamentais no processo penal eleitoral.

A fim de responder se há necessidade de suplantar legitimidade ativa ao cidadão, pela consagração da ação penal privada subsidiária da pública, importa investigar se nesses casos o indivíduo de fato é interessado e incontestavelmente atingido de forma semelhante à situação em que o Ministério Público perde o prazo em um crime de furto e essa vítima atingida propõe a ação penal de forma subsidiária.

2 Ministério Público. Processo penal democrático. Titularidade da ação penal

A CF/88, em seu art. 127¹⁹, estabelece que o Ministério Público é uma instituição permanente cuja missão constitucional consiste na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Consoante esta relevante incumbência, a Assembleia Nacional Constituinte de 1987 conferiu ao Ministério Público, como primeira de suas funções institucionais²⁰, a prerrogativa de "promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei", consolidando, assim, sua posição como titular privativo da persecução penal.

Neste ponto, é pertinente colacionar os deveres e vedações a que se submetem todos os membros do Ministério Público, nos termos dos arts. 43 e 44 da Lei Orgânica n. 8.625/1993. Cumpre mencionar que tais dispositivos orientam a atuação da instituição no sentido de preservá-la como eficiente, autônoma e alinhada a condutas e valores compatíveis com a sua missão constitucional. Vejamos:

19 "Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, da CRFB/88."

20 "Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei, da CRFB/88."

Art. 43. São deveres dos membros do Ministério Público, além de outros previstos em lei:

- I - manter ilibada conduta pública e particular;
- II - zelar pelo prestígio da Justiça, por suas prerrogativas e pela dignidade de suas funções;
- III - indicar os fundamentos jurídicos de seus pronunciamentos processuais, elaborando relatório em sua manifestação final ou recursal;
- IV - obedecer aos prazos processuais;
- V - assistir aos atos judiciais, quando obrigatória ou conveniente a sua presença;
- VI - desempenhar, com zelo e presteza, as suas funções;
- VII - declarar-se suspeito ou impedido, nos termos da lei;
- VIII - adotar, nos limites de suas atribuições, as providências cabíveis em face da irregularidade de que tenha conhecimento ou que ocorra nos serviços a seu cargo;
- IX - tratar com urbanidade as partes, testemunhas, funcionários e auxiliares da Justiça;
- X - residir, se titular, na respectiva Comarca;
- XI - prestar informações solicitadas pelos órgãos da instituição;
- XII - identificar-se em suas manifestações funcionais;
- XIII - atender aos interessados, a qualquer momento, nos casos urgentes;
- XIV - acatar, no plano administrativo, as decisões dos órgãos da Administração Superior do Ministério Público.

Art. 44. Aos membros do Ministério Público se aplicam as seguintes vedações:

- I - receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas processuais;
- II - exercer advocacia;
- III - exercer o comércio ou participar de sociedade comercial, exceto como cotista ou acionista;
- IV - exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de Magistério;
- V - exercer atividade político-partidária, ressalvada a filiação e as exceções previstas em lei (Brasil, 1993).

Com efeito, destaca-se, dentre os deveres do Ministério Público, o dever de se declarar impedido ou suspeito nos casos previstos em lei. Da mesma forma, as vedações de receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas processuais, bem como de exercer atividade político-partidária, que reforçam necessária imparcialidade no exercício das funções ministeriais. Em consonância, é igualmente vedado ao

membro do *Parquet* atuar em benefício de interesse particular, direta ou indiretamente em razão de sua função²¹.

Em julgamento com Repercussão Geral do Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.524.619/SP, o Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal ressaltou que o órgão ministerial tem como norteador do exercício de suas funções a autonomia, independência e a imparcialidade, conforme o voto do relator, ministro Alexandre de Moraes:

PROVIMENTO DOS EMBARGOS À EXECUÇÃO, COM A CONDENAÇÃO DO MP NOS ÔNUS DA SUCUMBÊNCIA. ANÁLISE DA POSSIBILIDADE DE O MINISTÉRIO PÚBLICO SER CONDENADO EM CUSTAS, DESPESAS PROCESSUAIS E HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. 1. Revela especial relevância, na forma do art. 102, § 3º, da Constituição, definir a possibilidade ou não de o Ministério Público ser condenado em custas, despesas processuais e honorários advocatícios ante (a) o seu papel constitucional de defesa do patrimônio público, que deve exercê-lo com autonomia, independência e imparcialidade; e (b) o fato de que, quando vencedor na demanda, ao *Parquet* é vedado o recebimento de custas e honorários. 2. Repercussão geral da matéria reconhecida, nos termos do art. 1.035 do CPC (Brasil, 2025^a).

Com efeito, depreende-se que, por estar expressa como primeira função do órgão ministerial, a ação penal revela-se uma das principais preocupações do constituinte de 1987. Para tanto, foi criada uma instituição autônoma e independente, cuja conduta e missão constitucional foram moldadas para ser limitador de eventuais abusos de poder, além de assegurar a defesa da democracia e dos direitos indisponíveis.

No mesmo sentido de limitar eventuais abusos de poder e proteger os indivíduos, as garantias fundamentais foram postas em lugar de destaque no ordenamento jurídico; especialmente, e diretamente relacionada a esse raciocínio, a obrigatoriedade do devido processo legal, tal como regulada pelo Código de Processo Penal.

A Carta Magna determina que o exercício do poder de punir é do Estado e somente poderá ser exercido mediante o processo, o qual, conforme ensina Guilherme Nucci, deve ser necessariamente democrático: "O processo penal democrático é um conjunto de instrumentos, que se desenvolve em direções variadas, tendo por fundo o cenário de respeito aos direitos e garantias humanas fundamentais" (Nucci, 2024, p. 20).

Contudo, para que se alcance a dignidade da pessoa humana e se promovam avanços no aperfeiçoamento da estrutura política e jurídica de nosso país,

é indispensável mudança de mentalidade de parte dos operadores do Direito, que somente veem, no direito penal e no processo penal, meios puramente coercitivos de fazer valer a força estatal, quando, em verdade, representam fronteiras para o

21 Ressalta-se que, além desses deveres e vedações, o art. 37 da CF/88 diz que a Administração Pública, de qualquer dos poderes, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

referido poder, que não é ilimitado, mas jungido aos mandamentos constitucionais básicos da dignidade da pessoa humana (Nucci, 2024, p. 20).

Noutro giro, é importante consignar a crítica à aplicação da teoria geral do processo sem a devida consideração das especificidades penais, isso porque o processo penal exige uma formação humanística qualificada, voltada à proteção dos direitos fundamentais e à contenção do poder punitivo estatal.

Nesse contexto, o controle processual penal não deve se limitar à correção de eventuais falhas formais, mas, sobretudo, à prevenção de injustiças que possam levar um indivíduo a figurar como réu ou cliente do sistema penal²² (termo utilizado por Zaffaroni – *vide* rodapé), sem que tenha havido culpa.

Nessa vereda, Nucci leciona:

O processo penal revela-se, nessa medida, assimétrico quanto ao valor atribuído ao conteúdo da verdade de suas decisões: não se preocupa em minimizar a quantidade de erros fáticos em geral, mas em evitar, com grande energia, um tipo de erro específico: a condenação injusta (um “falso positivo”). Essa assimetria não pode ser transplantada, no entanto, para o processo civil – sobretudo quando o objeto litigioso diz respeito a pretensões de cunho eminentemente patrimonial, envolvendo partes substancialmente iguais (Nucci, 2024, p. 24).

Apesar das distinções dispostas entre as ações tipicamente privadas – propostas por iniciativa de particulares e motivadas pela vontade discricionária do indivíduo – e as ações penais públicas, de titularidade privativa do Ministério Público, existe uma exceção constitucional. Trata-se da ação penal privada subsidiária da pública, admissível quando houver inércia do *Parquet*.

Assim, Marcelo Novelino esclarece que, embora caiba ao Ministério Público “não só promover com exclusividade, mas também dar a última palavra sobre a deflagração ou não da ação penal”, existe a possibilidade da ação penal subsidiária (Novelino, 2023, p. 865), que seria uma exceção contida no art. 5º, LIX, da CF/88²³.

Neste ponto, é importante verificar se esse mandamento constitucional é de reprodução automática em todos os casos de ação pública, ou apenas naqueles casos análogos em que se pode verificar, de forma concreta, o interesse direto da vítima e o prejuízo que ela suportaria por tal omissão ministerial, desde que haja fundamento legal e provas substanciais, como seria no caso do crime de lesão corporal gravíssima, que, além do interesse direto da vítima, contaria com o laudo pericial atestando a materialidade do delito.

22 Essa expressão é utilizada em tom crítico para representar o modo pelo qual pessoas socialmente vulneráveis são inseridas, de forma antecipada e seletiva, na engrenagem repressiva estatal, antes mesmo da formação de culpa. Aqui traz à baila novamente a seletividade do sistema punitivo e arbitrariedade contra a presunção de inocência e o devido processo legal (Zaffaroni, 1991, p. 121).

23 “LIX – Será admitida ação privada nos crimes de ação pública, se esta não for intentada no prazo legal, da CRFB/88.”

3 Conflito de interesses. Ação penal. Influência midiática

O CE vigente²⁴ prevê que todo cidadão conhecedor da prática de infração penal eleitoral deve comunicá-la ao juiz eleitoral da zona onde o fato ocorreu. Além disso, confere-se a qualquer cidadão a prerrogativa de provocar o Ministério Público, por meio de representação, caso o magistrado não adote providências no prazo legal.

Essas possibilidades de participação popular poderiam ser compreendidas como termômetro de efetiva preocupação social com a lisura do processo eleitoral, permitindo avaliar se há genuíno interesse social da população em colaborar com a repressão de delitos eleitorais, seja por meio de comunicação ao juízo eleitoral, seja por representação ao Ministério Público.

Nesse diapasão, apesar de haver 155.912.680 eleitores aptos a votar em 2024 (Brasil [...], 2024), esse estudo encontrou limitação em apontar a quantidade de representações feitas ao Ministério Público Eleitoral, e de igual modo a de notícias-crime levadas ao Juiz eleitoral por parte de eleitores – considerando que não há registros disponíveis em fontes oficiais do número de comunicações de notícias-crime e de representações ao *Parquet*, conforme disposto nos arts. 356 e 357, §§ 3º e 5º, do CE, respectivamente.

De outra sorte, há informações de que foi deflagrada uma operação por parte do Ministério da Justiça e Segurança, a qual monitorou o andamento do primeiro turno do pleito em tempo real e, com isso, apuraram-se 3.089 ocorrências de possíveis crimes eleitorais no primeiro turno de votação para prefeitos e vereadores em todo o Brasil (Operação [...], 2024), o que reforça o empenho e dedicação das instituições em assegurar um processo eleitoral democrático.

Pois bem, embora não se verifiquem indícios concretos de suposta ineficiência dos mecanismos já existentes de participação popular na fiscalização eleitoral, a proposta do novo Código Eleitoral (PLP n. 112/2021), atualmente em trâmite, propõe a exclusão dos dispositivos mencionados, ao passo que adiciona novos meios de intervenção direta do eleitor na persecução penal.

Assim, tal mudança legislativa revela um redirecionamento na forma da atuação cidadã no processo penal eleitoral. Pois, em vez de apenas provocar o Ministério Público diante de possível inércia institucional, caracterizada pela perda do prazo ou ausência de impulso oficial mediante pedido de novas diligências ou de arquivamento, passa-se a autorizar que qualquer do povo proponha ação penal privada subsidiária da Pública, conforme previsão no parágrafo único do art. 863²⁵, da referida proposta.

24 Conforme apresentado na página 11 deste artigo.

25 "Art. 863. As infrações penais eleitorais, salvo disposição expressa em contrário, são de ação penal pública incondicionada. Parágrafo único. Se, no prazo legal, o órgão do Ministério Público não propuser a denúncia, não solicitar ou requisitar novas diligências, nem promover o arquivamento do inquérito ou peças de informação, poderá qualquer cidadão apresentar ação penal privada subsidiária, aplicando-se, nos demais, as disposições do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal)."

Cabe questionar se ao cidadão será permitido acesso às informações de possível atuação investigativa interna do Ministério Público ou das delegacias, incluindo dados substanciais de operações investigativas em curso e demais procedimentos importantes para embasar o ajuizamento da ação penal eleitoral.

Em ato contínuo, necessário somar à pauta que, recentemente, conforme ocorre em crimes contidos no Código Penal (Brasil, 1940) e demais leis esparsas, a Resolução-TSE n. 23.640/2021 (TSE, 2021) revogou a Resolução-TSE n. 23.396/2013, conferindo à autoridade policial as mesmas atribuições que prevê o CPP, sendo possível a Autoridade Policial Federal, após verificar informações, instaurar inquérito de ofício também no âmbito da Justiça Eleitoral. Ademais, além do Ministério Público, os cidadãos, de igual modo, poderão remeter informações sobre práticas delitivas diretamente à polícia judiciária para que inicie as investigações, conforme art. 3º da referida resolução²⁶.

Dessa forma, causa estranheza a tentativa de aplicação do princípio da simetria para justificar a ampliação da legitimidade ativa no âmbito da ação penal eleitoral, com a inclusão do instituto da ação penal privada subsidiária da pública em hipóteses genéricas, acompanhadas da exclusão de outras medidas menos gravosas e que visam a cooperação cidadã.

Vale mencionar que não se identifica causa social ou jurídica suficiente que justifique tal inovação, sobretudo diante do arcabouço normativo da CF/88, que consagra o garantismo penal e a centralidade dos Direitos Humanos como fundamentos estruturantes do Estado Democrático de Direito brasileiro.

Assim, propor ações penais que colocam em risco candidatos e candidatas a pleito parece passar longe de um direito que vise a segurança do Estado Democrático de Direito.

Garcia (2010) afirma que a utilização de métodos de ideologia, corrupção e captação ilícita de sufrágio faz chegar ao poder não aqueles que querem representar o povo, mas aqueles que querem agir pelos seus próprios interesses.

Nesse meandro, a possibilidade de inclusão de candidatos e/ou candidatas no sistema penal eleitoral por um particular incapaz de gerir uma investigação, que não possui formação jurídica e que não possui compromisso com a imparcialidade e impessoalidade, seria um remédio para dirimir interferências no processo democrático?

Por outro lado, é cediço que os eleitores têm acesso, em grande monta, apenas à notícia das redes sociais e da mídia polarizada, o que sugere a existência de viés cognitivo e desvio de percepção quanto à possível veracidade dos fatos ou da realidade.

26 "Art. 3º Qualquer pessoa que tiver conhecimento da existência de infração penal eleitoral deverá, verbalmente ou por escrito, comunicar a autoridade policial, Ministério Público Eleitoral ou ao Juiz Eleitoral. Parágrafo único. Verificando a autenticidade e veracidade das informações, a autoridade policial mandará instaurar inquérito (art. 5º, § 3º, CPP)."

Ademais, conforme lecionam Ferreira e Souza (2023), há, no campo, a construção da seletividade criminal, com o intuito de manutenção do *status quo*, criando-se a figura do inimigo para legitimar a exclusão estratégica dos camponeses e camponesas com fins de interesses individuais, econômicos e políticos ou, nas palavras dos autores, interesses "do mercado, do poder, e dos latifundiários". Portanto, depreende-se que a instrumentalização do direito penal para favorecer interesses pessoais e econômicos no Brasil, bem como para dar azo à violência, constitui prática conhecida e estudada em várias subáreas do Direito, o que reforça a necessidade de não conferir aparência de legalidade a esse fenômeno.

Outrossim, em relação ao viés cognitivo, o estudo feito pela Massachusetts Institute of Technology (MIT) publicado em 2018 (Dizikes, 2018) acompanhou, durante onze anos, cerca de três milhões de pessoas na rede social Twitter.

O estudo analisou em torno de mais de 126.000 cascatas de história de notícias, mais de 4,5 milhões de "tuitadas"²⁷, e chegou-se à conclusão de que histórias falsas têm 70% mais chance de serem compartilhadas do que as verdadeiras e que as cadeias de compartilhamento do Twitter (*cascatas de retweet*) atingem uma profundidade 10 a 20 vezes mais rápida quando a notícia é falsa em relação à verdadeira.

Nota-se que esse ambiente cognitivo e a forma como as informações são disseminadas caminham em sentido oposto aos preceitos exigidos no âmbito da persecução penal, que demanda rigor probatório, imparcialidade e observância estrita ao devido processo legal. Ademais, nessa seara trata-se dos bens mais caros à pessoa, sua liberdade e dignidade, e, quando se fala em penal eleitoral, é necessário ainda maior rigor.

Apesar da limitação apresentada por um lado quanto à participação popular, por outro lado a atuação do Ministério Público eleitoral, é possível de ser verificada.

Marchetti (2014, p. 101) desenvolveu um trabalho, que se propôs investigar a judicialização eleitoral no Brasil, investigando o recurso que mais possui incidência: o Recurso Especial Eleitoral (REspE); constatou-se que não há diferença significativa entre as regiões, porém há maior incidência no Sul e menor no Centro-Oeste.

O referido estudo chama atenção ao expor que 31% dos recursos são interpostos pelo Ministério Público, 58% pelos atores políticos que questionam práticas de campanha eleitoral de seus concorrentes e 11% pelos candidatos insatisfeitos em frente a decisões da Justiça Eleitoral; e, por fim, infere que a via judicial está sendo utilizada como arma para maximizar o número de votos, por meio de uma estratégia que considera a justiça eleitoral como um dos palcos no cenário competitivo.

A esta altura, importante perceber que o fenômeno de utilizar-se da jurisdição como estratégia política é algo que, embora esteja presente no sistema democrático, não merece estímulo, sob pena de deslocamento de debates estritamente políticos e de criação e gerenciamento de políticas públicas para o seio judicial. O que deveria ocorrer no Poder Legislativo e Executivo, respectivamente.

27 Postagem, compartilhamento e recompartilhamento de postagens.

Nesse ponto de deslocamentos de discussões, as redes sociais têm exercido um papel relevante no rumo das decisões públicas, uma vez que, além de disseminar informações, também influenciam o posicionamento da população. Conforme noticiado, o Governo Federal revogou um ato normativo publicado pela Receita Federal.

Segundo o Estadão,

O Governo Lula informou, nesta quarta-feira (15.01.2025), que irá revogar medida da Receita Federal que ampliava o monitoramento sobre transações financeiras, incluindo o Pix, diante da onda de circulação de informações falsas e distorcidas sobre o tema – entre elas, a de que o meio de pagamento seria taxado. O governo também informou que vai publicar uma Medida Provisória (MP) para reforçar a gratuidade e sigilo do Pix (Trisotto; Spechoto; Aguiar, 2025).

Sobre tal repercussão, vale destacar que o vídeo de Nikolas Ferreira bateu recorde mundial e influenciou decisão do Governo sobre Pix, alcançando a marca de 200 milhões de visualizações²⁸ no Instagram nas primeiras 24 horas (Vídeo [...], 2025).

Assim, considerando que o fenômeno “engajamento social”, impulsionado por algoritmos das *big techs*, possui o potencial de condicionar comportamentos até mesmo do Chefe do Poder Executivo federal brasileiro – sem aqui se discutir o mérito da influência (se foi positiva ou negativa), mas sim o grau de coercibilidade indireta –, impõe-se um questionamento crucial: qual seria o nível de influência exercida sobre o intelecto do cidadão médio, desprovido de mecanismos de assessoramento, acesso a informações técnicas ou privilegiadas e, ainda, de formação jurídica capaz de lhe permitir compreender a complexidade de uma ação penal e seus múltiplos efeitos: penais, extrapenais, pessoais e eleitorais?

4 *Lawfare*. Risco democrático. Diluição do conceito de vítima. Prejuízo sistêmico

Diante desse terreno fértil de fragilidade informacional e manipulação das percepções sociais, o uso instrumental do Direito Penal tem-se tornado algo comum. Consiste em mobilizar o aparato judicial como ferramenta de disputa política, em detrimento das garantias fundamentais, da titularidade privativa do Ministério Público e do equilíbrio entre os poderes.

Novais (2025) indica que a figura do Magistrado foi colocada em evidência durante o período da operação Lava Jato, ao passo que ao político administrador (Executivo) e ao parlamentar (Legislativo) se atribuiu o estereótipo de corruptível “por vocação”. Nesse contexto, observam-se momentos de omissão de agentes eleitos, motivados pelo receio de desagradar o eleitorado e comprometer eventuais reeleições, em razão do sensacionalismo midiático, das manipulações e da propagação de fake news.

²⁸ A população brasileira está estimada em 213 milhões de pessoas, o que permite inferir que em 24 horas a nação foi impactada e após isso demais nações.

Com isso, o Brasil se encontra inserido em um cenário de crescente judicialização da política, no qual disputas eleitorais e conflitos de interesses são progressivamente transferidos para a apreciação do Judiciário.

Esse fenômeno tem impulsionado não apenas o ativismo judicial²⁹, mas também a necessidade de fortalecimento da democracia e da preservação das instituições constitucionais, sendo este um desafio central enfrentado pelo Estado brasileiro na contemporaneidade, conforme destaca a literatura especializada.

Em outro artigo, Novais e Gomes (2025) defendem que, no contexto de intensificação da judicialização da política e da espetacularização da justiça penal, o fenômeno do *lawfare* revela-se particularmente preocupante, sobretudo por seu potencial de instrumentalização do sistema de justiça para fins políticos.

Trata-se do uso estratégico do sistema jurídico como instrumento de “guerra política”, em que o processo penal, em vez de assegurar garantias fundamentais, é transformado em ferramenta de perseguição e estigmatização.

Na obra goiana *Lawfare como ameaça aos direitos humanos*, Patrícia Jorge, ao analisar o fenômeno no contexto da Operação Lava Jato, afirma que diversas decisões judiciais se encontram maculadas por ilegalidades, configurando afronta ao Estado Democrático de Direito (Reis et al., 2021, p. 27).

Segundo a autora, após a escolha direcionada do juízo e a aplicação da norma contra determinado alvo, passam a ser veiculadas, de forma estratégica, informações nas mídias e nas redes sociais com claro viés político. O objetivo é influenciar a opinião pública, moldando-a para acreditar que o acusado deveria ser destruído e excluído, mesmo antes de qualquer julgamento regular. Destacam-se, ainda, nesse contexto a parcialidade do juízo, as medidas seletivas de investigação e os procedimentos alheios ao processo penal, como se fossem legais (Reis et al., 2021, p. 23).

Em consonância, Camila Lima (Reis et al., 2021, p. 157) afirma que a liberdade de produção de conteúdos midiáticos, embora seja benéfica, também se revela como um fenômeno social permissivo à distorção de informações e à manipulação de dados, e potente disseminador de narrativas falsas a fim de satisfazer interesses políticos.

Ademais, a autora aduz que conforme a literatura

é consenso que as *fake news*, conjuntamente com a mídia *mainstream*, integram a terceira dimensão do *Lawfare*, uma vez que, compartilhadas nas redes sociais, em formato jornalístico, moldam a opinião pública para estigmatizar investigados e fortalecer supostos discursos de legalidade em prol de perseguições jurídicas pautadas por interesses políticos (Reis et al., 2021, p. 166).

29 Atribui-se parte dos julgamentos que envolvem assuntos meramente políticos à omissão parlamentar e que tal omissão seria uma afronta à Constituição Federal, por inviabilizar a fruição de direitos ou políticas públicas.

Neste ponto da modelagem da opinião pública, Sigmund Freud (2023, p. 45) aduz que um ser humano pode ser colocado num estado tal que, depois de perder sua inteira personalidade consciente, obedece a todas as sugestões daquele que o privou dela e comete atos mais contrários ao seu caráter e aos seus hábitos.

Assim, ao se observar esse fenômeno (mecanismo de guerra política), que instrumentaliza o Direito e a jurisdição em benefício de interesses de determinados grupos, e no qual a mídia, como elemento central na formação da opinião pública, atua como agente de manipulação e influência social, impõe-se o seguinte questionamento: estaria o Brasil diante de uma evolução do Código Eleitoral e de um fortalecimento da ordem democrática ou, ao revés, da ampliação do acesso seletivo e punitivista à máquina penal, em prejuízo dos fundamentos do Estado Democrático de Direito?

Na obra já citada, coordenada pelos professores Gilmar Ferreira Mendes e Matheus Pimenta de Freitas, o ministro Marcelo Navarro Ribeiro Dantas ressalta: sendo o Direito Penal ramo destinado à tutela dos bens mais preciosos, como a dignidade da pessoa humana, a vida e a liberdade, tais princípios “e a legalidade do Direito Penal estão imbricados na tessitura mesma do Estado Democrático de Direito” (Mendes; Freitas, 2023, p. 190).

Ante o cenário, em que se instrumentaliza o aparato penal para finalidades alheias à justiça, torna-se imperioso reafirmar os limites constitucionais da atuação estatal, especialmente no que tange à tutela das liberdades fundamentais. O uso estratégico do sistema de justiça para fins políticos compromete não apenas a imparcialidade jurisdicional, mas a própria legitimidade democrática. É nesse contexto que se insere a crítica doutrinária à expansão punitiva e à fragilização das garantias processuais.

Em consonância, Alexandre Bizzotto (2009, p. 2) sustenta que, ao se reconhecer a liberdade pessoal como uma garantia fundamental tutelada pelo Estado Democrático de Direito, não há espaço legítimo para o avanço desmedido dos anseios punitivos. Defende ainda que a sociedade deve fomentar a criação de mecanismos de contenção ao Estado Penal, com o propósito de limitar o sistema punitivo e preservar a dignidade humana.

Nessa mesma linha, Juarez Tavares adverte que, quando o Estado ignora tais princípios e garantias, atuando com base apenas nas normas estatais, desconsiderando a realidade concreta do sujeito, deixa de ser democrático e se transforma em um Estado autoritário³⁰. De igual modo, a criação de leis sem a devida observação dos riscos e das imbricações jurídicas, bem como das necessidades sociais, demonstra uma inclinação questionável do poder outorgado pelo povo.

Sobre inversões, Alexandre Bizzotto faz uma crítica à instrumentalização do discurso garantista, a qual resulta em decisões jurisdicionais com aparência de constitucionalidade, mas que, na prática, legitimam abusos penais (Bizzotto, 2009, p. 4).

30 “Se o Estado ainda assim atuar contra a pessoa, deixará de ser um Estado Democrático de Direito e se transformará, então, em Estado autoritário” (Tavares, 2020, p. 82).

Infere-se, portanto, que tal apropriação indevida, em que se utiliza um discurso protetivo para alcançar fins punitivos, também se evidencia no fenômeno *lawfare*. Todavia, utilizando-se da jurisdição sob fundamento de conduta ilícita, quando na verdade buscam-se resultados políticos.

Márcio Henrique Melegari (Reis *et al.*, 2021, p. 393) ressalta que o *lawfare* afronta o Estado Democrático de Direito, pois viola direitos e garantias fundamentais estabelecidos na Constituição Federal, citam-se: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, bem como o pluralismo político (art. 1º da CF/88).

Em relação à dignidade da pessoa humana, ressalta-se que este princípio constitui fundamento essencial de todos os direitos e garantias previstos na ordem constitucional. Assim, o uso do aparato estatal e de sua força coercitiva por agentes oficiais, para prejudicar, aniquilar ou impedir o cidadão do exercício de direitos fundamentais, configura uma das formas mais graves de agressão ao Estado Democrático de Direito.

No caso da operação Lava Jato, isso se evidencia pela manipulação popular e processual, envolta da ampla propagação midiática das prisões com o objetivo de obter delações premiadas, o que configura um cenário de tortura psicológica e de violação à dignidade da pessoa humana (Reis *et al.*, 2021, p. 395).

Leciona Hannah Arendt (1979, p. 340) que há, na mentalidade popular, uma atração intrínseca entre o mal e o crime. À luz do totalitarismo, observa-se que aqueles que se identificam com um movimento ideológico tendem a relativizar os crimes cometidos contra os inimigos (maus) do movimento, chegando, inclusive, a aceitar com docilidade a pena de morte, colaborando com a incriminação, o julgamento e a execução, desde que possam preservar seu status de pertencimento ao grupo. Arendt ressalta que, se não fosse essa dedicação das massas, Hitler não teria conseguido sustentar sua liderança; da mesma forma, os julgamentos de Moscou e a liquidação do grupo de Röhm tampouco teriam sido possíveis (Arendt, 1979, p. 340).

Nesse contexto, exemplifica a luta incessante pelo cumprimento da reforma agrária, em que, apesar de ser esta um mandamento constitucional, conforme aduz Ferreira (Ferreira; Souza, 2023), os agentes que militam pela reorganização fundiária suportam grande violência e criminalização de suas condutas, a fim de enfraquecer estes e fortalecer o interesse dos poderosos do campo.

Portanto, é imperioso destacar que a utilização do Direito como instrumento de disputa política possui um caráter antidemocrático, à medida que transforma cidadãos em inimigos da sociedade com base em alegações penais frágeis. Essa lógica, potencializada por estratégias midiáticas seletivas, manipula a opinião pública e exerce pressão sobre sistema penal, que, em resposta, tende a adotar investigações mais incisivas, oferecer denúncias desprovidas de robustez probatória e conduzir ações penais orientadas à condenação (Bambilla, [201-]).

Diante disso, e considerando a patente afronta a valores constitucionais, como a dignidade da pessoa humana, a presunção de inocência e o pleno exercício da cidadania, revela-se extremamente preocupante a possibilidade de que um cidadão venha a ser alvo de ação

penal eleitoral proposta por outro particular, com base em alegações frágeis e viabilizada por eventual perda de prazo do órgão ministerial.

Esse cenário ainda se agrava diante do fato de que a iniciativa privada, autorizada em razão da inércia do Ministério Público, pode não reunir os mesmos critérios de admissibilidade e solidez jurídica para o ajuizamento de uma ação penal pública.

A título exemplificativo, imagine-se a hipótese em que o Ministério Público esteja conduzindo investigação acerca de suposta inserção de declaração falsa em documento com fins eleitorais e que, diante da inconsistência dos elementos inicialmente apresentados na notícia-crime e da difícil verificabilidade do documento, o *Parquet* opte por uma diligência mais aprofundada, cuja efetivação demande a atuação de perito especializado, eventualmente estrangeiro, em razão da natureza do documento a ser analisado. Nesse ínterim, diante da ausência de manifestação oficial renovada, um particular, valendo-se das informações parciais da investigação, ingressa com ação penal privada subsidiária, o que gera ampla repercussão midiática e compromete de imediato a imagem pública do investigado ou investigada.

Pois bem, ainda que carente de robustez jurídica, tal iniciativa de certo produziu efeitos imediatos e desproporcionais ao réu, como o enfraquecimento de sua campanha eleitoral, a perda de votos, a extinção de contratos profissionais, a criminalização da pessoa, bem como a exposição indevida de sua vida privada e familiar.

Dessa forma, reforça-se que a ação penal privada subsidiária da pública, diferente do que está proposto, tem, por essência, a finalidade de tutelar direitos individuais e, em tese, é manejada por quem ostenta a condição de vítima ou de seu representante legal.

Isso se justifica, pois, conforme dispõe o Código de Processo Penal em seu art. 29³¹, é admitida a propositura da ação penal privada subsidiária da pública nos casos de inércia do Ministério Público.

Em seguida, o art. 30 estabelece: “ao ofendido ou a quem tenha qualidade para representá-lo caberá intentar a ação privada”, ou seja, é disposto que a ação privada possui pessoas específicas que podem ajuizá-la.

Nesse mesmo sentido, Aury Lopes Jr. (2025, p. 258) afirma, de forma categórica, que a ação subsidiária da pública é “uma legitimação extraordinária para o ofendido exercer ação penal em um crime que é de iniciativa pública”.

Assim, a proposta de incorporação desse instituto ao novo CE demandará admitir sua utilização por parte de indivíduos sem vínculo direto com os fatos investigados.

31 “Art. 29. Será admitida ação privada nos crimes de ação pública, se esta não for intentada no prazo legal, cabendo ao Ministério Público aditar a queixa, repudiá-la e oferecer denúncia substitutiva, intervir em todos os termos do processo, fornecer elementos de prova, interpor recurso e, a todo tempo, no caso de negligência do querelante, retomar a ação como parte principal” (Brasil, 1941).

Diante disso, torna-se inevitável o questionamento: como se estabelecerá, nesse novo contexto, a legitimidade ativa decorrente de uma relação jurídica meramente abstrata com a infração penal?

Estar-se-ia, então, em face de uma construção inovadora e preocupante, que dilui o conceito tradicional de vítima e amplia, de forma indevida, a titularidade da ação penal ao permitir que qualquer cidadão brasileiro se coloque na posição de ofendido.

Parte-se, assim, da premissa de que os delitos eleitorais, por si sós, geram prejuízos sistêmicos, o que levaria à conclusão de que todos seriam, em tese, legitimados a agir.

Essa lógica, se acolhida, poderia ser estendida a todos os crimes de ação penal pública, com evidente risco à segurança jurídica e aos direitos e garantias fundamentais do acusado.

Ademais, cabe explorar as nuances do prejuízo sistêmico e do bem jurídico espiritual, conceito investigado no Direito Penal Econômico.

Noutra ponta, diferentemente da persecução penal comum, que se limita à responsabilização por condutas que violam, em linhas gerais, bens jurídicos, como a vida, o patrimônio ou a integridade física, a persecução penal eleitoral exige atenção redobrada³² quanto às repercussões imediatas sobre o processo democrático.

Isso porque, em período eleitoral, qualquer acusação criminal, ainda que infundada, pode comprometer de forma irreversível uma candidatura, afetando não apenas o direito individual de quem concorre, mas também o direito coletivo ao voto livre e informado.

Assim, a simples imputação de um crime, mesmo sem justa causa ou nexo de causalidade comprovado, tende a ser explorada politicamente, amplificada pela mídia e instrumentalizada pelo adversário, produzindo efeitos extrapenais graves como a perda de apoio eleitoral, danos à imagem pública e o cerceamento de participação política legítima.

Portanto, em um cenário marcado pela velocidade de informação e pela alta capacidade de engajamento de conteúdos falsos ou sensacionalistas, mesmo a posterior rejeição da denúncia ou a absolvição não trazem a garantia de reversão dos danos sociais causados.

Visto que a marcação simbólica gerada por uma acusação criminal tende a permanecer na esfera pública – consolidando um julgamento social prévio que não se desfaz com a simples aplicação da justiça formal –, esse fenômeno, alinhado ao uso estratégico da

32 Importa esclarecer que a atenção redobrada no âmbito da persecução penal eleitoral não decorre da superioridade do bem jurídico tutelado em relação, por exemplo, à vida, mas sim da peculiaridade da sua proteção. Em delitos como o homicídio, a atuação penal estatal ocorre após a consumação ou tentativa do fato delituoso, não havendo, em regra, risco à própria persecução da Justiça Eleitoral, cuja finalidade precípua é a preservação da lisura do processo democrático; a instauração de uma ação penal pode, por si só comprometer esse mesmo processo, especialmente se motivada por interesses alheios à tutela da norma penal. Ou seja, a provocação do Judiciário Eleitoral em seu viés penal pode, paradoxalmente, impactar negativamente o próprio bem jurídico que busca proteger: a legitimidade das eleições.

persecução penal eleitoral, evidencia o risco concreto de instrumentalização do sistema de justiça para fins de guerra política, em flagrante afronta ao Estado Democrático de Direito.

Por fim, como última provocação, ainda que se refute a ideia de que a absolvição não repercutiria com a mesma intensidade que a acusação, impõe-se questionar: o lapso temporal médio compreendido entre o oferecimento da ação penal privada subsidiária da pública e sua eventual apreciação corresponderia, de fato, ao tempo socialmente necessário para desfazer o escândalo e reconstruir uma campanha eleitoral eficiente? Ou, mais grave, haveria a possibilidade de uma decisão definitiva apenas após o pleito, quando os efeitos do processo já teriam comprometido, de forma irreversível, o resultado democrático?

5 Considerações finais

O presente trabalho não busca esgotar os temas apresentados, tampouco indicar que não haverá possíveis benefícios e representatividade popular em tal inovação legislativa. Porém, apresenta elementos e questionamentos importantes para a maior discussão parlamentar e acadêmica sobre os conceitos que permeiam essa inovação legislativa no cenário político e do direito público.

A exclusão das participações indiretas do povo com a inovação que permite acesso direto à máquina da jurisdição penal aponta para um cenário que intensifica os riscos de uso instrumental da jurisdição penal, desviando-a de sua função precípua de proteção de bens jurídicos essenciais e convertendo-a em uma ferramenta de combate político e de exclusão “simbólica”, se não efetiva, das classes sociais ou famílias originalmente não políticas.

A banalização da imputação penal, especialmente no contexto das disputas eleitorais, conforme investigado e afirmado por diversas vozes do direito brasileiro, compromete os fundamentos do Estado Democrático de Direito, pois fragiliza a confiança nas instituições e subverte o princípio da legalidade penal.

Assim, o que se presencia é a ampliação de um modelo punitivo seletivo, potencializado por estratégias de *lawfare*, que operam mediante a ativação do aparato jurídico-processual com finalidades extrajurídicas. Essa lógica, aliada ao uso sensacionalista da mídia e ao ambiente tóxico das redes sociais, fomenta a criminalização da política e o esvaziamento do espaço deliberativo democrático.

Nesse sentido, é imprescindível que reformas legislativas que impactem diretamente o sistema penal eleitoral sejam pautadas por critérios de necessidade, proporcionalidade e coerência constitucional. A expansão da legitimidade ativa para propositura de ações penais eleitorais por cidadãos, sem as devidas salvaguardas jurídicas, representa risco concreto de retrocesso institucional, podendo transformar o sistema de justiça em um palco de perseguições políticas sob aparência de legalidade, sem mencionar o fato de a ação penal ser ato privativo do Ministério Público, o que confere caráter taxativo e não exemplificativo.

Outrossim, apesar de ter previsão no art. 5º da CF/88, a possibilidade de ampliação do rol de titulares da ação penal pública, por meio do instituto da ação penal privada subsidiária, indica – tendo em conta os conflitos eleitorais existentes, o fenômeno do *lawfare* e o aumento, que traz esse instituto, da possibilidade de punição por parte do Estado – ser esta um provável retrocesso nas eleições e na representatividade democrática.

Além do retrocesso, sua constitucionalidade é questionável, pois a judicialização da política no âmbito penal eleitoral colocará em risco a dignidade da pessoa humana, a imparcialidade do Juiz, a presunção de inocência, e, por conseguinte, promoverá um etiquetamento social que será suficiente para gerar impacto negativo no pleito eleitoral, e possivelmente será um dos motivos para tal intento.

Em consonância também poderá existir uma sobrecarga da justiça eleitoral, principalmente em virtude da celeridade exigida, porque não se fala em processos que “podem” ter o tempo médio de uma ação penal. Nota-se que a morosidade pode ocasionar o cumprimento integral do mandato sem que os crimes sejam apurados.

A reflexão desenvolvida indica que a proteção da integridade do processo eleitoral e o respeito aos princípios constitucionais demandam a manutenção de um controle rigoroso sobre a titularidade da ação penal eleitoral, reforçando o papel do Ministério Público como órgão acusador natural, com garantias de imparcialidade e autonomia.

Em última análise, recupera-se que a ação privada subsidiária consiste na possibilidade de o ofendido intentar a ação quando o Ministério Público se faz inerte e que no presente Projeto de Lei expandiu-se essa possibilidade para todos os cidadãos.

Logo, ressalta-se que a adoção de filtros institucionais é imprescindível para equilibrar o direito de ação com a necessidade de preservar a Justiça Eleitoral de instrumentalizações políticas indevidas.

Referências

ALVES, Letícia. Políticos do RJ contratavam atores para fazer “fofocas” contra concorrentes. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 12 set. 2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/bdf42bwy>. Acesso em: 27 jun. 2025.

ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. Nova Iorque: Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1979.

BAMBILLA, Filipe Camponez. **Lawfare**: o uso instrumental do direito como uma ferramenta de guerra política. Trabalho acadêmico (Grupo de Pesquisa em Criminologia Crítica) – Faculdade de Direito de Vitória, [201-]. Disponível em: <https://tinyurl.com/49phnjdj>. Acesso em: 3 jul. 2025.

BIZZOTTO, Alexandre. **A inversão ideológica do discurso garantista**: a subversão da finalidade das normas constitucionais de conteúdo limitativo para a ampliação do sistema penal. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar n. 112, de 16 de setembro de 2021**. Dispõe sobre as normas eleitorais e as normas processuais eleitorais brasileiras. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/yv86p6xx>. Acesso em: 1º jul. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://tinyurl.com/ybnt7776>. Acesso em: 26 jul. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 31 dez. 1940. Disponível em: <https://tinyurl.com/3w5ftawd>. Acesso em: 1º jul. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 13 out. 1941. Disponível em: <https://tinyurl.com/ypff6vw2>. Acesso em: 26 jul. 2025.

BRASIL. Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 jul. 1965. Disponível em: <https://tinyurl.com/7b227vz5>. Acesso em: 26 jul. 2025.

BRASIL. Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 fev. 1993. Disponível em: <https://tinyurl.com/2w6zrmxt>. Acesso em: 26 jul. 2025.

BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 mar. 2015. Disponível em: <https://tinyurl.com/447w6j8p>. Acesso em: 28 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Recurso Especial 1.037.396/SP. Trata-se de recurso extraordinário no qual se discutiu a constitucionalidade do art. 19 da Lei n. 12.965/14 (Marco Civil da Internet), o qual dispõe a respeito da responsabilidade civil dos provedores de aplicações de internet por conteúdo gerado por terceiro. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em 11.06.2025, **DJe**, 2025b. Disponível em: <https://tinyurl.com/yymcb7rz>. Acesso em: 27 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Recurso Extraordinário com Agravo 1.524.619/SP. Constitucional e processual civil. Recurso extraordinário com agravo. Ação de execução, proposta pelo Ministério Público, de título judicial fundado em acórdão do Tribunal de Contas do Estado. Provimento dos embargos à execução, com a condenação do MP nos ônus da sucumbência. Análise da possibilidade de o Ministério Público ser condenado em custas, despesas processuais e honorários advocatícios. repercussão geral reconhecida. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 14.03.2025, **DJe**, 2025a. Disponível em: <https://tinyurl.com/ykemxahc>. Acesso em: 1º jul. 2025.

BRASIL tem mais de 155 milhões de eleitoras e eleitores aptos a votar em 2024. **Portal TSE**, 22 jul. 2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/pfwpxvc2>. Acesso em: 1º jul. 2025.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2024**. Brasília: CNJ, 2024.

DIZIKES, Peter. Study: on Twitter, false news travels faster than true stories. **MIT News**, Cambridge, Estados Unidos, 8 mar. 2018. Disponível em: <https://tinyurl.com/3ukut2bz>. Acesso em: 30 jun. 2025.

FERREIRA, Adegmar José; SOUZA, Cristiano de Freitas. Crimes no campo: a construção do inimigo e a exclusão do camponês da "sociedade de bem" como estratégia do capital. **Revista do Tribunal Regional Federal da Primeira Região**, Brasília, v. 35, n. 3, 2023.

FREUD, Sigmund. **Psicologia das massas e análise do eu**. Porto Alegre: Editora L&PM, 2023.

GARCIA, Daiene Kelly. O processo penal eleitoral à luz do garantismo jurídico. **Revista Eletrônica de Direito de Franca**, Franca, v. 3, n. 1, 2010. Disponível em: <https://tinyurl.com/53ebc9ux>. Acesso em: 26 jun. 2025.

GOMES, Gilles Sebastião; NOVAIS, Arthur Camargo. *Lawfare*: entre o Direito e a guerra, a luta pela verdade no processo penal. **Rota Jurídica**, Goiânia, 14 maio 2025. Disponível em: <https://tinyurl.com/bdautcfj>. Acesso em: 2 jul. 2025.

LOPES JR., Aury. **Direito processual penal**. 22. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2025.

LOPES JR., Aury. **Fundamentos do processo penal**: introdução crítica. 10. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

MARCHETTI, Vitor. Competição eleitoral e controle das candidaturas: uma análise das decisões do TSE. **Cadernos ADENAUER**, São Paulo, ano 15, n. 1, 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira; FREITAS, Matheus Pimenta (coord.). **Constituição, direito penal e novas tecnologias**. São Paulo: Almedina, 2023.

MILL, John Stuart. **On liberty**. 3. ed. London: Longman, Green, Longman, Roberts & Green, 1864.

MOSSIN, Heráclito Antônio. **Compêndio de processo penal**: curso completo. Barueri: Manole, 2010.

NOVAIS, Arthur Camargo. Apolítica e a Jurisdição. **Coluna Ebradi**, São Paulo, 17 fev. 2025. Disponível em: <https://tinyurl.com/3a39yrrz>. Acesso em: 2 jul. 2025.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: JusPodivm, 2023.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Curso de processo penal**. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de processo penal**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

OPERAÇÃO Eleições 2024 registra mais de 3 mil crimes eleitorais no dia da votação. **Gov.br**, Brasília, 11 out. 2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/5h93hxu6>. Acesso em: 1º jul. 2025.

PF deflagra operação contra organização voltada à propagação de informações falsas. **Gov.br**, Rio de Janeiro, 12 set. 2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/yvspfj59>. Acesso em: 27 jun. 2025.

REIS, Helena Esser dos et al. **Lawfare como ameaça aos direitos humanos**. 2. ed. Goiânia: Cegraf/UFG, 2021.

RODRIGUES, Lucas Trompieri. A constitucionalização do Direito Privado e a degeneração para a constitucionalização excessiva. **Caderno Virtual (IDP)**, Brasília, v. 1, n. 50, 2021.

SAIGG, Mahomed; PIERRE, Eduardo; NASCIMENTO, Rafael. PF mira contratos de R\$ 3,5 bi que pagaram por encenação de fake news antes das eleições. **G1 Rio**, Rio de Janeiro, 16 abr. 2025. Disponível em: <https://tinyurl.com/83we6fzf>. Acesso em: 27 jun. 2025.

TAVARES, Juarez. **Fundamentos da teoria do delito**. 3. ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020.

TRISOTTO, Fernanda; SPECHOTO, Caio; AGUIAR, Sofia. Governo Lula revoga medida do Pix após fake news de taxaço e edita MP que proíbe cobrança. **Estadão**, São Paulo, 15 jan. 2025. Disponível: <https://tinyurl.com/ka6dm3c2>. Acesso: 30 jul. 2025.

TSE – TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução n. 23.640, de 29 abril de 2021. Dispõe sobre a apuração de crimes eleitorais. **Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral**, Brasília, 24 jun. 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/2bxkzse4>. Acesso em: 1º jul. 2025.

VÍDEO de Nikolas Ferreira bate recorde mundial e influencia decisão do Governo sobre Pix. **Teoria Digital**, Brasília, 18 jan. 2025. Disponível em: <https://tinyurl.com/5n7duew9>. Acesso em: 2 jul. 2025.

ZAFFARONI, Eugenio Raul. **Em busca das penas perdidas: a perda da legitimidade do sistema penal**. 5. ed. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 1991.

Justiça Multiportas e economia processual: relevância da autocomposição à luz dos princípios do processo civil brasileiro e do ODS 16

Multi-door Justice and procedural economy: the relevance of self-composition in light of the principles of Brazilian civil procedure and SDG 16

DOI: <https://doi.org/10.63601/resmpu.2025.v3.n2.e-32005>

Recebido em 29.10.2025 | Aprovado em 20.05.2026

Ana Clara Vieira Abrantes

<https://orcid.org/0009-0006-1369-6926>

Acadêmica de Direito pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG).

Ana Clara Trajano Bezerra

<https://orcid.org/0009-0007-8857-7689>

Acadêmica de Direito pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG).

João de Deus Quirino Filho

<https://orcid.org/0009-0001-4724-0461>

Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidad del Museo Social Argentino (UMSA). Doutor em Administração pela Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS). Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade Potiguar (UnP). Professor da graduação e da pós-graduação do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Advogado.

Resumo

O presente trabalho tem como tema a Justiça Multiportas e sua relação com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 16 (ODS 16) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), que visa promover sociedades pacíficas, garantir o acesso à justiça e fortalecer instituições eficazes. O estudo busca compreender a evolução histórica e normativa do sistema multiportas no Brasil, sua base constitucional e processual no Código de Processo Civil, bem como sua contribuição para a efetivação do princípio do acesso à justiça e para a concretização do desenvolvimento sustentável. A pesquisa tem caráter qualitativo e exploratório, fundamentando-se em análise bibliográfica e documental, com base em doutrina, legislação e relatórios do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Constatou-se que, embora o Brasil posua avanços significativos na normatização da autocomposição, ainda há desafios culturais e estruturais que dificultam a consolidação da mediação, conciliação e arbitragem como meios efetivos de resolução de conflitos. Conclui-se que o sistema multiportas, ao promover celeridade, diálogo e cooperação, representa um instrumento essencial para o fortalecimento da justiça democrática e para o cumprimento das metas do ODS 16, sendo necessário, contudo, o investimento em educação jurídica e mudança de cultura para sua plena efetividade.

Justiça multiportas; acesso à Justiça; objetivos de desenvolvimento sustentável.

Abstract

This paper addresses Multi-Door Justice and its relationship with Sustainable Development Goal 16 (SDG 16) of the United Nations (UN) 2030 Agenda, which aims to promote peaceful societies, ensure access to justice, and strengthen effective institutions. The study seeks to understand the historical and normative evolution of the multi-door system in Brazil, its constitutional and procedural basis in the 2015 Code of Civil Procedure, as well as its contribution to the implementation of the principle of access to justice and the achievement of sustainable development. The research is qualitative and exploratory in nature, based on bibliographic and documentary analysis, based on doctrine, legislation, and reports from the National Council of Justice (CNJ). It was found that, although Brazil has made significant progress in the regulation of self-composition, cultural and structural challenges still hinder the consolidation of mediation, conciliation, and arbitration as effective means of dispute resolution. It is concluded that the multi-door system, by promoting speed, dialogue, and cooperation, represents an essential instrument for strengthening democratic justice and achieving the SDG 16 targets. However, investment in legal education and cultural change is necessary for its full effectiveness.

Keywords

Multi-Door Justice; access to Justice; sustainable development goals.

Introdução

O Direito Processual, ramo fundamental do ordenamento jurídico, estrutura os meios pelos quais se busca a tutela jurisdicional do Estado, assegurando o devido processo legal, o contraditório, a ampla defesa e a efetividade da prestação jurisdicional. Dentro desse universo, o processo civil brasileiro destaca-se como o instrumento formal destinado à solução de conflitos de natureza civil, regido por princípios que norteiam sua condução, como o da economia processual, o da cooperação e o da razoável duração do processo. Esta pesquisa está relacionada com o eixo de Direito Processual Civil e Direito Constitucional.

Nesse contexto, o modelo da Justiça Multiportas emerge como uma resposta moderna e eficiente à crise de acesso à justiça e ao fenômeno da judicialização em massa. Inspirado na busca por métodos alternativos e mais adequados de resolução de conflitos, esse sistema propõe a coexistência de diferentes formas de tratamento dos litígios, entre elas a conciliação, a mediação e a negociação, valorizando os meios autocompositivos. Essa proposta coaduna-se diretamente com o princípio da economia processual, uma vez que busca soluções mais céleres, menos onerosas e mais sustentáveis, tanto para os jurisdicionados quanto para o próprio Poder Judiciário.

A justificativa para a realização deste estudo reside na relevância atual e no crescimento da autocomposição como instrumento de efetivação de direitos e de promoção de um sistema de justiça mais eficiente, participativo e sustentável. Ao mesmo tempo, observa-se sua consonância com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) n. 16 da Agenda 2030 da ONU, que visa promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

O objetivo geral deste artigo é analisar a importância dos sistemas de autocomposição de conflitos no contexto da Justiça Multiportas, à luz dos princípios do processo civil brasileiro, com especial destaque para a economia processual e sua contribuição ao cumprimento do ODS 16. Em relação aos objetivos específicos, pretendeu-se pesquisar sobre a historicidade do sistema de justiça multiportas no Brasil, bem como sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, sobretudo o n. 16, que versa acerca da construção de uma justiça eficiente, inclusiva e pacífica, e de como esse objetivo se relaciona com o princípio do acesso à justiça.

A metodologia adotada é de natureza qualitativa, com abordagem dedutiva, partindo de princípios gerais do Direito Processual para a análise específica da autocomposição no modelo multiportas. O nível de pesquisa é exploratório, e a técnica utilizada é a pesquisa bibliográfica e documental, com consulta a doutrinas, legislações, artigos científicos e documentos oficiais da ONU e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). No âmbito qualitativo, procedeu-se à pesquisa em artigos científicos, sites jurídicos, Código de Direito Processual Civil e na Constituição Federal de 1988. Utilizou-se a pesquisa quantitativa, uma vez que se realizou uma busca de dados referente aos termos "Mediação", "Conciliação" e "Arbitragem", encontrados no Código de Processo Penal (CPC) vigente, havendo posteriormente a mineração destes e sua compilação em tabela, que contém os dados encontrados na presente pesquisa.

Como resultado, espera-se demonstrar que os sistemas autocompositivos, integrados à lógica da Justiça Multiportas, promovem a efetividade dos direitos fundamentais, racionalizam o uso da máquina judiciária e fomentam a cultura da paz, consolidando-se como instrumentos indispensáveis para um sistema de justiça contemporâneo, democrático e alinhado ao desenvolvimento sustentável.

O referencial teórico deste estudo está organizado em três tópicos distintos. O primeiro apresenta uma pesquisa histórico-cultural em relação ao surgimento do processo de autocomposição no Brasil e no mundo. O segundo aborda os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e o acesso à justiça. O terceiro tópico, por sua vez, discorre mais precisamente sobre o Objetivo n. 16 dos ODS e a importância do sistema de autocomposição dos conflitos.

Conclui-se que o sistema multiportas, ao promover celeridade, diálogo e cooperação, representa um instrumento essencial para o fortalecimento da justiça democrática e para o cumprimento das metas do ODS 16, sendo necessário, contudo, o investimento em educação jurídica e a mudança de cultura para sua plena efetividade. Será abordada em seguida a questão histórico-cultural de surgimento da justiça multiportas no Brasil e no mundo.

1 O sistema de justiça multiportas no Brasil: historicidade e noções introdutórias

Para iniciar a pesquisa é importante entender no que consiste a justiça multiportas: ela funciona como um método alternativo para a resolução do litígio, que pode se dar através da conciliação, da mediação ou da arbitragem. Essas possuem características específicas entre si, mas muito relacionam-se no quesito celeridade processual, princípio previsto pela Constituição Federal de 1988, e adotado pelo Código de Processo Civil, após sua reforma em 2015, no qual ganhou um teor mais humanizado e baseado nos princípios constitucionais.

Para prosseguir, é imprescindível compreender também a historicidade do sistema de justiça multiportas no Brasil. Foi em 1990 que os métodos autocompositivos ganharam força na América Latina, através de documentos emitidos pelo Banco Mundial e pela Organização das Nações Unidas, por meio do Conselho Econômico e Social.

A Constituição de 1824, outorgada por Dom Pedro I, embora inserida em um contexto de centralização política, já apresentava, em suas disposições, indícios iniciais de autonomia do Poder Judiciário. Nesse sentido, o Título VI, especialmente os arts. 161 e 162, evidenciava a presença embrionária de mecanismos voltados à solução consensual de conflitos, ao prever a atuação dos chamados “juízes de paz”. O art. 162, em particular, atribuía a esses agentes a função de promover a conciliação entre as partes, antes da instauração formal do litígio, o que revela uma preocupação precoce com a pacificação social por meios não adversariais. Ressalte-se que essa Constituição foi a única, no constitucionalismo brasileiro, a estabelecer expressamente a obrigatoriedade da tentativa de reconciliação como etapa prévia ao ajuizamento da demanda (Brasil, 1824).

Por sua vez, a Constituição de 1937, conhecida como “Constituição Polaca”, instituiu um novo arranjo institucional ao substituir a Constituição de 1934, conferindo maior centralização ao

poder estatal. Em seu art. 18, alínea "d", admitia-se a competência dos Estados para legislar sobre organização administrativa, o que, ainda que de forma indireta, impactava a estrutura dos mecanismos de resolução de conflitos. Posteriormente, a Constituição de 1988 consolidou, em seu art. 98, incisos I e II, a institucionalização dos Juizados Especiais e da Justiça de Paz, reforçando a valorização de métodos consensuais e céleres de solução de controvérsias.

Nesse contexto evolutivo, destaca-se o surgimento da expressão "Justiça Multiportas" (*Multi-door Courthouse*), formulada na década de 1970, nos Estados Unidos, no âmbito do movimento de *Alternative Dispute Resolution* (ADR). Tal movimento emergiu como resposta à crise do sistema judicial norte-americano, caracterizada pela morosidade, elevados custos e excessiva litigiosidade, propondo a diversificação dos meios de resolução de disputas como estratégia de ampliação do acesso à justiça e de eficiência do sistema (Mundim, 2017).

Em 1976, durante a histórica *Pound Conference*, organizada pela *American Bar Association*, o professor Frank Sander, da Universidade de Harvard, apresentou a proposta de criação de um "tribunal multiportas", em que cada tipo de conflito seria encaminhado ao método mais adequado de solução. Segundo Sander (1976, p.84), "o tribunal multiportas é um centro de triagem que direciona cada disputa para o processo que melhor se adequa às suas características, de modo a garantir eficiência e satisfação das partes".

A proposta de Sander representou uma verdadeira mudança de paradigma, pois deslocou o foco da justiça estatal única para um sistema plural e flexível, capaz de oferecer múltiplas vias de resolução, tanto judiciais quanto extrajudiciais. Dessa concepção, o modelo se expandiu rapidamente para países como Canadá, Reino Unido, França e Austrália, influenciando reformas institucionais e políticas públicas voltadas ao acesso plural à justiça.

Entre as principais contribuições teóricas do movimento ADR, destaca-se a de Mauro Cappelletti *et al.* (1988, p. 12), quando afirma que o verdadeiro acesso à justiça "não se resume ao ingresso em juízo, mas à obtenção de resultados justos e socialmente eficazes". Em consonância, Moore (1996, p. 45) entende a mediação como "um processo estruturado de negociação assistida que promove o diálogo e restaura a comunicação entre as partes", enquanto Menkel-Meadow (2001, p. 23) enfatiza que os métodos autocompositivos representam "um avanço civilizatório no tratamento dos conflitos, por substituírem o confronto pela colaboração".

Dessa forma, o conceito de Justiça Multiportas passou a ser compreendido não apenas como uma técnica, mas como uma filosofia institucional, orientada por valores como a celeridade, a economia processual, a pacificação social e o protagonismo das partes na construção da solução. No Brasil, por sua vez, a influência do modelo norte-americano chegou no final da década de 1980, coincidindo com o processo de redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988, que consagrou o acesso à justiça como direito fundamental, conforme disposto no art. 5º, XXXV. Essa previsão constitucional abriu espaço para uma leitura mais ampla da função jurisdicional, admitindo a coexistência de meios consensuais e heterocompositivos.

Conforme sustenta Watanabe (2011, p. 36), o acesso à justiça deve ser compreendido "não apenas como acesso ao Judiciário, mas como acesso à ordem jurídica justa", o que pressupõe o fortalecimento dos métodos consensuais. Com base nessa concepção, o país iniciou

sua caminhada rumo à justiça multiportas com a Lei n. 9.099/1995, que criou os juizados especiais cíveis e criminais, estabelecendo princípios de oralidade, simplicidade e celeridade e priorizando a conciliação como forma preferencial de resolução.

Em seguida, a Lei n. 9.307/1996 (Lei de Arbitragem) legitimou a arbitragem como meio eficaz e autônomo de solução de litígios entre particulares, e a Lei n. 10.259/2001 instituiu os juizados especiais federais, ampliando o alcance da política conciliatória para causas contra a União e suas autarquias.

O verdadeiro marco institucional, porém, foi a Resolução n. 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que implantou a Política Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses. A referida resolução criou os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC), consolidando a ideia de que o Judiciário deve oferecer múltiplas portas de entrada, cabendo ao cidadão escolher a mais adequada. Nessa perspectiva, Almeida (2017, p. 22) observa que “a Resolução n. 125 representou uma mudança de paradigma, ao reconhecer que o acesso à justiça não é sinônimo de acesso ao processo, mas de acesso à solução justa e dialogada”.

Com o advento do Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/2015), o modelo multiportas ganhou força normativa. O art. 3º, §3º, dispõe que “a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público”. Já o art. 334 instituiu a audiência de conciliação e mediação prévia, reforçando a ideia de que o processo deve servir à pacificação e não ao prolongamento do litígio. Conforme ensina Grinover (2010, p. 19), “a justiça multiportas promove a humanização da jurisdição, ao privilegiar o diálogo e a corresponsabilidade das partes na construção do consenso”.

Todavia, como observa Spengler (2019, p. 51), a consolidação efetiva do modelo no Brasil depende de uma mudança cultural profunda, capaz de superar a mentalidade litigiosa e fortalecer a cultura da paz. Nessa mesma linha, Watanabe (2011, p. 42) afirma que o maior desafio é “transformar a cultura da sentença em cultura do consenso”, tarefa que exige compromisso ético, institucional e pedagógico de todos os atores do sistema de justiça.

A partir da década de 2020, a Justiça Multiportas ingressou em uma nova fase marcada pela transformação digital. A pandemia de COVID-19 acelerou o uso de ferramentas tecnológicas voltadas à autocomposição, como o Balcão Virtual, o Juízo 100% Digital e as plataformas de mediação *online*, que tornaram possível a realização de conciliações e mediações a distância, democratizando o acesso e reduzindo custos. De acordo com Pinheiro (2022, p. 57), essa fase inaugura a *Justiça Multiportas 4.0*, caracterizada pela integração entre tecnologia, inteligência artificial e métodos consensuais de resolução de disputas.

Assim, pode-se afirmar que a trajetória da Justiça Multiportas, tanto no Brasil quanto no mundo, representa uma evolução histórica do modelo tradicional de jurisdição para uma justiça plural, democrática e participativa, que reconhece a complexidade dos conflitos e oferece múltiplos caminhos para a sua resolução. Desde a proposta de Frank Sander em 1976 até as políticas públicas brasileiras do século XXI, o movimento consolidou-se como uma política pública estruturante, voltada à pacificação social e à promoção de uma cultura de diálogo.

Conforme sintetiza Spengler (2019, p. 58), "a Justiça Multiportas é expressão de um novo paradigma civilizatório, em que a cooperação substitui a competição e o diálogo supera o litígio".

Em síntese, a Justiça Multiportas reflete um processo histórico que alia inovação normativa, transformação cultural e compromisso social. Ao articular teoria e prática, direito e cidadania, o modelo reafirma o papel da justiça não apenas como instituição punitiva, mas como instrumento de construção da paz social, fundamento maior de um Estado verdadeiramente democrático de direito.

2 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e o princípio de acesso à justiça

O desenvolvimento sustentável foi um conceito elaborado durante anos, mas que teve a sua concretude com a Agenda 2030, elaborada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2015, por meio da qual vários países mundiais se comprometeram a realizar os objetivos projetados na agenda até o ano de 2030. Foram definidos ao total 17 objetivos. O desenvolvimento sustentável se caracteriza como um direito fundamental e, segundo Corrêa e Gomes (2011), o direito fundamental ao desenvolvimento seria um direito básico de todo o ser humano, especialmente em países menos favorecidos que anseiam por seu próprio desenvolvimento. Dessa forma, o desenvolvimento sustentável ganha caráter de direito universal. Fazendo uso de um recorte com foco nas questões jurídicas processuais, é válido destacar, em especial, o Objetivo 16 "Paz, Justiça e Instituições Eficazes".

Esse objetivo em específico tem como foco essencial garantir o acesso à justiça. O Novo Código de Processo Civil dedica seus artigos iniciais a concretizar os princípios que regem as obrigações processuais desenvolvidas dentro do ordenamento jurídico brasileiro. Logo no art. 1º do CPC fica disposto que: "O processo civil será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil, observando-se as disposições deste Código" (Brasil, 2015).

Dentre os inúmeros princípios implícitos e expressos no código de processo civil, destaca-se o do acesso à justiça, consagrado no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988. O princípio do acesso à justiça é pressuposto básico para que os demais princípios processuais sejam efetivados. Além disso, é possível visualizar o acesso à justiça como um direito universal, sendo este um direito de ampla abrangência para garantir a todos o acesso à justiça e a efetividade dos procedimentos para promover a manutenção da democracia (Spessatto; Cescon, 2023, p.10). Dessa forma, o Objetivo 16 busca fazer com que esse direito seja garantido na prática de todos os ordenamentos jurídicos. No entanto, surge uma grande problemática para a justiça brasileira, a de como efetivar esse princípio na prática com a constante morosidade do sistema judiciário.

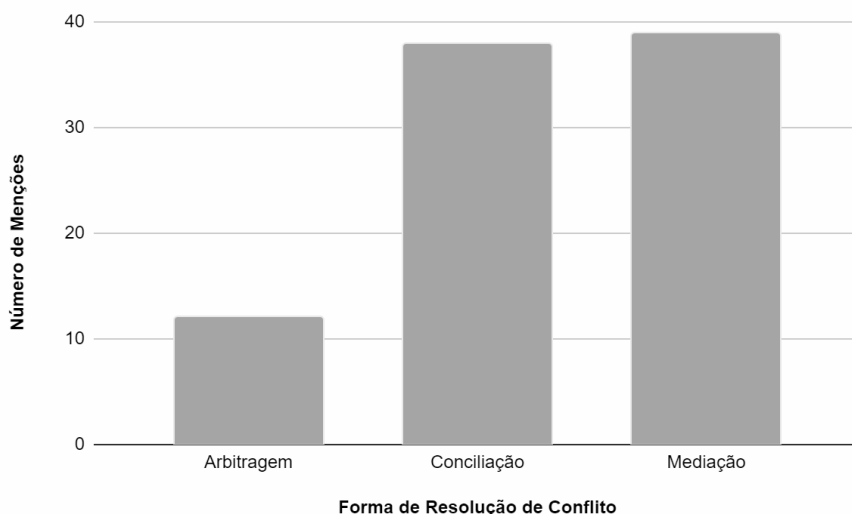
Por essas razões observa-se um grande esforço do CPC de efetivar a prática da justiça multiportas, ou seja, evitar que conflitos menores tenham que sempre recorrer aos métodos interventivos do estado na resolução de seus conflitos, sendo que existe a opção da resolução pelas vias da autocomposição como na arbitragem e conciliação. Assim, o princípio

do acesso à justiça se desenvolve ao lado do processo de desjudicialização dos conflitos, na qual os litígios podem ser resolvidos sem a presença do ente estatal (Hill, 2020, p. 389).

O próprio CPC, no art. 165, §2º e §3º, diferencia essas formas de resolução de conflitos. Na conciliação, o conciliador atua, preferencialmente, quando as partes não possuem relação anterior ao conflito, no qual podem sugerir formas de resolução do conflito sempre respeitando a vontade das partes, sem qualquer constrangimento ou intimidação. Já na mediação, o mediador atua quando as partes possuem um vínculo anterior ao conflito, mas nessa forma de resolução as partes precisam por si encontrar soluções com benefícios mútuos (Brasil, 2015).

Para destacar a importância dada pelo Código de Processo Civil às formas alternativas de resolução de conflitos, apresenta-se, na figura 1, a quantidade de vezes que essas formas são mencionadas expressamente dentro do texto legal.

Figura 1 – Número de menções e formas de resolução de conflito no Código de Processo Civil



Fonte: Autoria Própria (2024).

Sendo assim, é possível observar a importância dada pelo atual processo civil brasileiro às resoluções alternativas de conflitos. A partir do gráfico, visualiza-se a proporcionalidade na menção das palavras *conciliação* e *mediação*, evidenciando o caráter próximo dessas duas formas de resolução. A palavra *arbitragem* é mencionada menos vezes, e uma das razões para essa ocorrência pode ser a existência de uma lei própria que disciplina as regras desse meio de resolução de conflitos.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) definiu que uma das metas do Poder Judiciário brasileiro é o de estimular a conciliação, no entanto, segundo dados da Justiça em Números, o índice atual de conciliação, até o momento de realização dessa pesquisa, foi de 11,70% em

2026. Esse dado foi obtido em consulta ao *Painel Justiça em Números*, disponibilizado pelo CNJ no ano de 2026, e representa o índice de conciliação nos últimos 12 meses.

Observa-se uma dificuldade e resistência na implementação da conciliação, assim como de outros sistemas alternativos de resolução de conflitos. Hill (2020, p. 405) ressalta que o avanço da desjudicialização depende também de uma mudança de cultura dos juristas, com o objetivo de reduzir a sobrecarga do Poder Judiciário e permitir a concretização do devido processo legal extrajudicial. Isso significa dizer que a simples positividade do sistema multiportas não basta para que se presencie a efetividade dessas formas alternativas de resolução de conflitos; é necessário que também ocorra uma mudança de pensamento, tanto dos profissionais jurídicos, como dos cidadãos.

3 O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 16 e a importância do sistema de autocomposição dos conflitos

Dentre os 17 Objetivos de Desenvolvimento sustentável, estipulados pela Organização das Nações Unidas (ONU) para serem alcançados até o ano de 2030, destacam-se o Objetivo 16: "Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis", e a meta 16.3: "Promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça para todos" (ONU, 2015). É válido destacar que esse objetivo como efetivador do princípio de acesso à justiça possui um duplo sentido: não basta que as pessoas tenham acesso ao poder judiciário; é preciso que tenham suas demandas atendidas de forma justa a partir de instituições eficazes (Cargnin; Padilha, 2023, p. 11).

Levando em consideração a extrema desigualdade e morosidade presente no sistema jurídico brasileiro, os sistemas de autocomposição de conflitos revelam-se como ferramentas importantes para que o citado objetivo do desenvolvimento sustentável seja atingido. Destaca-se que a principal característica dos sistemas autocompositivos é o fato de que eles proporcionam uma maior celeridade na resolução dos conflitos, assim como a efetividade da composição participativa do processo.

A cooperação processual implica um processo civil constitucional onde o juiz não é solista. As decisões resultam da livre participação e do efetivo contraditório de todas as partes. Dessa forma, a coparticipação revela-se como a garantia da não surpresa dentro do processo, na qual a coparticipação será a regra dentro do curso processual (Mundim, 2017).

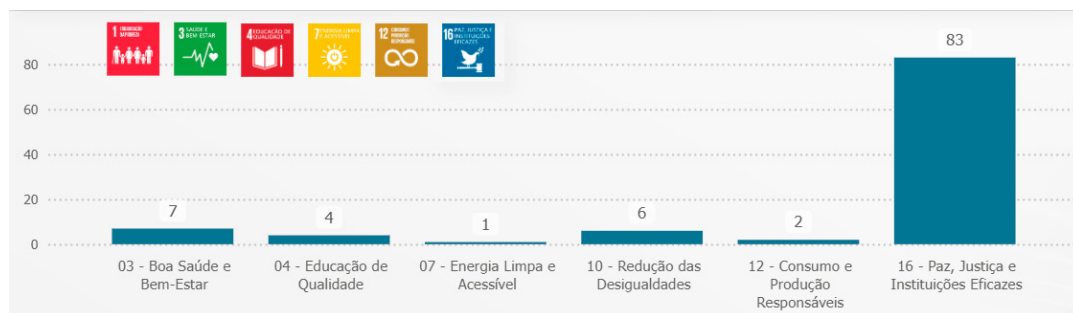
Ao se perceber a extrema morosidade do Judiciário na resolução dos litígios, desrespeitando o princípio da celeridade e o Objetivo 16 dos ODS, a autocomposição pode ser uma poderosa ferramenta na construção de um processo mais rápido, participativo e eficaz.

A conciliação, a mediação e a arbitragem permitem que, mesmo com a interferência de um terceiro, prevaleça aquilo que é acordado entre as partes litigantes. Tal fato possibilita que as partes cheguem a um consenso sobre o conflito, possibilitando uma maior eficácia e satisfação.

No entanto, ainda se observa que a efetividade do ODS 16 está ligada à superação da ideia de vencedor e vencido dentro das relações processuais (Cargnin; Padilha, 2023, p. 12). Esse

fato também se revela como um obstáculo na implementação das soluções autocompositivas dos conflitos. O mapeamento do ODS 16 no Judiciário é interessante e relevante principalmente porque uma parte desse mapeamento já é realizado pelo próprios tribunais superiores, como, por exemplo, ilustra o STJ:

Figura 2 – ODS16 no STJ



Fonte: Superior Tribunal de Justiça (STJ), 2026.

Em relação à quantidade de mapeamento, é possível observar na figura 2 que o ODS 16 se destaca como o mais relacionado e aplicado nos processos. Acredita-se que o resultado seja decorrente, inclusive, de uma aplicação da *Justiça 4.0* no objetivo de construir uma justiça inteligente com gestão de dados dos tribunais e desenvolvimento de políticas com base em evidências (Toscan, 2025, p. 232).

4 Considerações finais

A presente pesquisa possibilitou compreender que a Justiça Multiportas representa muito mais que uma simples técnica de racionalização procedimental ou um mecanismo auxiliar de redução da litigiosidade. Trata-se, em verdade, de uma transformação paradigmática na compreensão contemporânea do acesso à justiça, na medida em que desloca o foco exclusivo da jurisdição estatal adjudicatória para um modelo plural, democrático, cooperativo e participativo de tratamento dos conflitos. A partir dessa perspectiva, o sistema multiportas passa a ser compreendido como expressão de uma nova racionalidade jurídica, fundada na valorização do diálogo, da consensualidade e da corresponsabilidade das partes na construção das soluções jurídicas.

Ademais, ao longo da pesquisa, verificou-se que a evolução histórica da Justiça Multiportas está intimamente relacionada às transformações sociais, econômicas e institucionais que marcaram a crise do modelo tradicional de jurisdição. O crescimento exponencial da judicialização, associado à morosidade processual e à incapacidade estrutural do Poder Judiciário de responder, de forma célere e eficiente, às demandas sociais contemporâneas, revelou a necessidade de implementação de mecanismos alternativos e adequados de resolução de conflitos. Nesse cenário, a autocomposição passou a ocupar posição de destaque no ordenamento

jurídico brasileiro, especialmente após a Constituição Federal de 1988, a Resolução n. 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça e o advento do Código de Processo Civil, os quais consolidaram normativamente a cultura do consenso e da cooperação processual.

Outrossim, foi possível observar que a adoção dos mecanismos autocompositivos guarda profunda consonância com os fundamentos constitucionais do processo civil democrático, sobretudo no que diz respeito aos princípios da duração razoável do processo, da eficiência, da cooperação e do acesso à ordem jurídica justa. Isso porque o acesso à justiça não pode ser compreendido apenas sob a ótica formal da possibilidade de ingresso em juízo, mas, sobretudo, como a garantia material de obtenção de uma tutela jurisdicional efetiva, adequada e socialmente satisfatória. Nessa lógica, a conciliação, a mediação e a arbitragem revelam-se instrumentos capazes de promover soluções mais céleres, menos onerosas e mais compatíveis com a complexidade das relações humanas contemporâneas, favorecendo a pacificação social e a preservação dos vínculos interpessoais.

A pesquisa também evidenciou que a Justiça Multiportas possui relevante dimensão social e humanizadora, uma vez que rompe com a lógica puramente adversarial do processo tradicional e valoriza a autonomia da vontade das partes, o diálogo e a construção consensual das soluções. Diferentemente da cultura do litígio, pautada na ideia de vencedor e vencido, os métodos autocompositivos possibilitam uma atuação mais participativa dos sujeitos processuais, permitindo que as próprias partes assumam papel ativo na resolução de suas controvérsias. Tal circunstância fortalece não apenas a legitimidade das decisões construídas consensualmente, mas também a própria cidadania participativa, ao incentivar práticas voltadas à cultura da paz e à resolução colaborativa dos conflitos sociais.

Nesse contexto, observou-se que a relação entre a Justiça Multiportas e o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 16 da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas revela-se especialmente significativa. O ODS 16, ao propor a construção de instituições eficazes, responsáveis e inclusivas, bem como a promoção do acesso à justiça para todos, ultrapassa a ideia tradicional de desenvolvimento limitada ao crescimento econômico, incorporando a dimensão institucional e democrática como elemento indispensável para a concretização da dignidade humana. Assim, a implementação de mecanismos autocompositivos contribui diretamente para a efetivação de uma justiça sustentável, capaz de reduzir desigualdades, ampliar o acesso aos direitos e fortalecer a confiança social nas instituições jurídicas.

Entretanto, apesar dos avanços normativos e institucionais identificados, o estudo demonstrou que ainda persistem obstáculos relevantes à consolidação plena da Justiça Multiportas no Brasil. Entre eles, destacam-se a permanência de uma cultura fortemente litigiosa, a resistência de parte dos operadores do Direito em relação aos métodos consensuais, a insuficiência de investimentos na formação técnica de mediadores e conciliadores e as desigualdades estruturais que dificultam o acesso efetivo da população aos meios adequados de resolução de conflitos. Soma-se a isso o fato de que os índices de conciliação no país ainda permanecem relativamente modestos, revelando que a simples previsão normativa não é suficiente para promover mudanças concretas na dinâmica social e institucional do sistema de justiça.

Além disso, percebeu-se que a efetividade da Justiça Multiportas exige uma profunda mudança cultural no âmbito jurídico brasileiro. Não basta reconhecer formalmente a importância da mediação e da conciliação; é necessário reconstruir a própria formação jurídica tradicional, historicamente orientada pela lógica do conflito e da sentença. A superação da denominada “cultura da judicialização” demanda uma atuação integrada entre universidades, tribunais, advocacia, Ministério Público e demais instituições do sistema de justiça, de modo a fomentar práticas voltadas à cooperação, à escuta ativa e à solução dialogada das controvérsias. Sob essa ótica, a educação jurídica desempenha papel fundamental na consolidação de uma nova mentalidade processual compatível com os valores democráticos e humanitários do constitucionalismo contemporâneo.

Outro aspecto relevante identificado ao longo da pesquisa refere-se à crescente influência da transformação digital no fortalecimento da Justiça Multiportas. O avanço das plataformas digitais de conciliação e mediação, intensificado especialmente após a pandemia de COVID-19, demonstrou que a tecnologia pode atuar como importante instrumento de democratização do acesso à justiça, ampliando a eficiência procedimental e reduzindo barreiras geográficas e econômicas. Contudo, também se faz necessário refletir criticamente sobre os riscos decorrentes da exclusão digital e da desigualdade tecnológica, de modo que a virtualização dos mecanismos consensuais não reproduza as mesmas vulnerabilidades já existentes no sistema tradicional de justiça.

Dessa maneira, conclui-se que a Justiça Multiportas deve ser compreendida como uma política pública estruturante e como elemento indispensável para a construção de um modelo de justiça mais democrático, eficiente, sustentável e humanizado. Sua relevância ultrapassa os limites da mera economia processual, alcançando dimensões éticas, sociais e constitucionais diretamente relacionadas à promoção da dignidade humana, da cidadania participativa e da pacificação social. Assim, a efetivação dos métodos autocompositivos não representa apenas uma alternativa à crise do Judiciário, mas um verdadeiro compromisso institucional com a construção de uma sociedade mais inclusiva, cooperativa e orientada pela cultura do diálogo.

Ademais, entende-se que a concretização do acesso à justiça no século XXI exige a superação de concepções reducionistas de jurisdição e a adoção de mecanismos capazes de oferecer respostas mais adequadas às múltiplas complexidades dos conflitos contemporâneos. Nesse sentido, a Justiça Multiportas revela-se compatível não apenas com os princípios constitucionais do processo civil brasileiro, mas também com os compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro no âmbito da Agenda 2030 da ONU. Assim, reafirma-se que promover acesso à justiça significa garantir não apenas o direito de ação, mas, sobretudo, a possibilidade concreta de obtenção de soluções justas, efetivas, céleres, participativas e socialmente transformadoras.

Por fim, cumpre destacar algumas limitações identificadas no desenvolvimento desta pesquisa, no que se refere à escassez de dados empíricos atualizados e específicos acerca da efetividade prática dos mecanismos autocompositivos em determinados segmentos do Poder Judiciário brasileiro, sobretudo no que concerne aos impactos qualitativos da mediação e da conciliação na satisfação das partes e na redução efetiva da litigiosidade.

Ressalta-se também uma limitação com a própria amplitude temática do objeto estudado, uma vez que a articulação entre Justiça Multiportas, princípios processuais e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável envolve múltiplas dimensões jurídicas, sociais e institucionais, impossibilitando um aprofundamento exaustivo de todos os aspectos pertinentes dentro dos limites metodológicos deste trabalho.

Nesse sentido, as próximas pesquisas podem desenvolver análises empíricas mais aprofundadas sobre a aplicação concreta dos métodos autocompositivos em diferentes ramos do Judiciário, especialmente na Justiça Federal e nos Juizados Especiais, bem como investiguem os impactos da transformação digital e das plataformas de resolução online de conflitos na efetivação do ODS 16 e na democratização do acesso à justiça.

Referências

ALMEIDA, Tânia. **Mediação e conciliação**: construindo um novo paradigma de justiça. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

BRASIL. **Constituição de 1924**. Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: <https://tinyurl.com/2wz8u5r4>. Acesso em: 16 out. 2025.

BRASIL. **[Constituição (1988)]**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Disponível em: <https://tinyurl.com/456pvrrk>. Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. **Lei n. 9.099**, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília, DF, 26 set. 1995. Disponível em: <https://tinyurl.com/2hkbzd4h>. Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. **Lei n. 9037**, de 23 de setembro de 1996. Dispõe sobre a arbitragem. Brasília, DF, 23 set. 1996. Disponível em: <https://tinyurl.com/dsus4tnx>. Acesso em: 16 out. 2025.

BRASIL. **Lei n. 13.105**, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF, 16 mar. 2015. Disponível em: <https://tinyurl.com/mr2ke4v6>. Acesso em: 16 out. 2025

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant G.; NORTHFLEET, Ellen Gracie. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARGNIN, Milena de Souza; PADILHA, Rafael dos Santos. Direito ao acesso à justiça: considerações a partir do Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 16. Saber Humano: **Revista Científica da Faculdade Antonio Meneghetti**, [S. l.], v. 13, n. 22, p. 76–83, 2023. DOI: 10.18815/sh.2023v13n22.616. Disponível em: <https://tinyurl.com/5xcf5emk>. Acesso em: 15 out. 2025.

CORRÊA, Ceres Fernanda; GOMES, Eduardo Biacchi. O direito fundamental ao desenvolvimento sustentável. **Revista de Informação Legislativa**, p. 177, 2011. Disponível em: <https://tinyurl.com/2s8v5htf>. Acesso em: 15 out. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Painel Justiça em Números 2024** / Conselho Nacional de Justiça – Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/9hepfvj>. Acesso em: 30 mar. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução n. 125/2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses. Disponível em: <https://tinyurl.com/mtumb57w>. Acesso em: 15 out. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Painel Justiça em Números 2026** / Conselho Nacional de Justiça – Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/9hepfvj>. Acesso em: 10 maio 2026.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Mediação e arbitragem**: alternativas à jurisdição. São Paulo: RT, 2010.

HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização e acesso à justiça além dos tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, 2020. DOI: 10.12957/redp.2021.56701. Disponível em: <https://tinyurl.com/2z8r6rmm>. Acesso em: 16 out. 2025.

MENKEL-MEADOW, Carrie. Mediation, restorative justice, and the multi-door courthouse. Oxford: **Oxford University Press**, 2001.

MOORE, Christopher. **O processo de mediação**: estratégias práticas para a resolução de conflitos. Porto Alegre: Artmed, 1996.

MUNDIM, Luis Gustavo Reis. A cooperação processual no modelo constitucional do processo. **Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife**, v. 89, n. 02, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/academica/article/view/25215>. Acesso em: 16 out. 2025.

ONU. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável** (Agenda 2030), 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/17>. Acesso em: 15 out. 2025.

PINHEIRO, João. **Justiça 4.0 e o paradigma multiportas no Brasil**. São Paulo: RT, 2022.

SANDER, Frank. Varieties of dispute processing. In: **Pound Conference**, 1976, St. Paul. Proceedings. St. Paul: American Bar Association, 1976.

SPENGLER, Fabiana Marion. **Mediação e justiça restaurativa**: caminhos da justiça multiportas. Curitiba: Juruá, 2019.

SPESSATTO, Jane Mara; MOTTIN, Katuscio; CESCION, Vanessa. Acesso à justiça diante do direito global e dos objetivos de desenvolvimento sustentável previstos na Agenda 2030. **Revista Foco**, [S. l.], v. 16, n. 4, p. e1608, 2023. DOI: 10.54751/revistafoco.v16n4-055. Disponível em: <https://tinyurl.com/yc2hxp6n>. Acesso em: 15 out. 2025.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). **Agenda 2030**, 2026. Disponível em: <https://ambiental.stj.jus.br/agenda-2030/#links>. Acesso em: 10 maio 2026.

TOSCAN, Anissara. Justiça multiportas (4.0): características, elementos e pontos de alavancagem do sistema. **Diké - Revista Jurídica**, v. 24, n. 29, p. 210-236, 29 dez. 2025. Disponível em: <https://tinyurl.com/yr9aaue>. Acesso em: 10 maio de 2025.

WATANABE, Kazuo. **Acesso à justiça e o processo**: reflexões sobre o processo civil brasileiro. São Paulo: RT, 2011.



*Obra produzida pela Escola Superior do
Ministério Público da União, composta
nas fontes Montserrat, Rig Sans e Zilla
Slab e impressa em papel offset 90g/m²
pela Laquarely Gráfica e Editora LTDA.*

Distribuição gratuita. Venda proibida.

2026 · Brasília-DF