

BOLETIM DOS PROCURADORES E DAS PROCURADORAS DA REPÚBLICA

Vol. 11, nº 11 julho/setembro de 2025



anpr



anpr

Associação Nacional
dos Procuradores
da República

EXPEDIENTE

BOLETIM DOS PROCURADORES E DAS PROCURADORAS DA REPÚBLICA

DIRETORIA BIÊNIO 2025-2027

José Schettino

Presidente

Ana Paula Mantovani

Vice-Presidente

Carlos Bruno Ferreira da Silva

Diretor de Assuntos Institucionais

Danilo Dias

Diretor de Assuntos Legislativos

Delson Lyra da Fonseca

Diretor de Aposentados

Fábio Magrinelli Coimbra

Diretor Financeiro

Luana Macedo

Diretora de Assuntos Jurídicos

Maria Emília Corrêa da Costa

Diretora Cultural

Renan Paes Felix

Diretor de Comunicação Social

Roberta Bonfim

Diretora Secretária

Victor Veggi

Diretor de Assuntos Corporativos

Zani Cajueiro

Diretora de Eventos

CONSELHO EDITORIAL

André de Carvalho Ramos

(coordenador)

Daniel de Resende Salgado

Douglas Fischer

Livia Nascimento Tinoco

Luana Vargas Macedo

Nathália Mariel Pereira

Thiago Coelho Sacchetto

Thomaz Muylaert de Carvalho Britto

PRODUÇÃO/ DESIGN COORDENAÇÃO E SUPERVISÃO

André de Carvalho Ramos

PROJETO GRÁFICO

Pedro Henrique Lino

CÓDIGO ISSN Nº

ISSN 2965-3266

Periodicidade da publicação:
trimestral

**Associação Nacional dos
Procuradores da República**
SAF Sul, Quadra 04, Conjunto C
Bloco B, Sala 113/114,
CEP 70.050-900, Brasília-DF

**BOLETIM DOS
PROCURADORES E DAS
PROCURADORAS DA
REPÚBLICA**

S U M Á R I O

DOLO E FIM ESPECIAL DE AGIR NA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: DISTINÇÕES DOGMÁTICAS E IMPLICAÇÕES PRÁTICAS APÓS A LEI 14.230/2021 9
(Eduardo Pelella)

O SISTEMA DE PRECEDENTES JUDICIAIS NO BRASIL: ENTRE A TRADIÇÃO DO CIVIL LAW E A INFLUÊNCIA DO COMMON LAW 18
(Fernando Ribeiro Montefusco)

CÓDIGO FLORESTAL E GOVERNANÇA CLIMÁTICA: ENTRE A SOBERANIA VERDE E OS COMPROMISSOS DA COP30 30
(Thiago Lacerda Nobre)

ATUAÇÃO DA CLÍNICA DE DIREITOS HUMANOS NO MUTIRÃO DE DESARQUIVAMENTO DE SOLICITAÇÕES DE REFÚGIO NA AMAZÔNIA PARAENSE 38
(Natália Mascarenhas Simões Bentes,
Nicole Oliveira Guerra e Maria Eduarda Cardoso Faro)

O BOLETIM INDICA 46
(Tratado de Direito Penal Econômico e Empresarial, de Artur Gueiros)

EDITORIAL

A décima primeira edição do Boletim dos Procuradores e Procuradoras da República reafirma o compromisso do Ministério Público Federal com a reflexão e o aprofundamento crítico de temas que impactam o cotidiano jurídico e social brasileiro.

De início, **Eduardo Pelella**, em *Dolo e Fim Especial de Agir na Improbidade Administrativa: Distinções Dogmáticas e Implicações Práticas após a Lei 14.230/2021*, examina a diferença entre o dolo — enquanto elemento subjetivo geral — e o fim especial de agir — enquanto elemento normativo autônomo — nas infrações por improbidade administrativa. O autor evidencia como a confusão entre essas categorias tem produzido equívocos interpretativos, com repercussões relevantes na aplicação do regime sancionador após a Lei nº 14.230/2021.

Em seguida, **Fernando Ribeiro Montefusco**, no artigo *O sistema de precedentes judiciais no Brasil: entre a tradição do civil law e a influência do common law*, discute a incorporação do *stare decisis* ao ordenamento brasileiro e sustenta que a consolidação de precedentes contribui para segurança jurídica, isonomia e coerência decisória. Ao revisitar os fundamentos teóricos e os desafios práticos, o texto propõe caminhos

para reduzir oscilações jurisprudenciais e fortalecer a previsibilidade do Direito.

Por sua vez, **Thiago Lacerda Nobre**, em *Código Florestal e governança climática: entre a soberania verde e os compromissos da COP30*, analisa como o Código Florestal se projeta no encontro entre a proteção ambiental doméstica e as responsabilidades climáticas internacionais. O autor destaca o papel institucional do Ministério Público Federal na conversão de compromissos normativos em efetividade, com impactos para a credibilidade do Brasil no cenário global.

Também **Natália Mascarenhas Simões Bentes**, **Nicole Oliveira Guerra** e **Maria Eduarda Cardoso Faro**, em *Atuação da Clínica de Direitos Humanos no mutirão de desarmamento de solicitações de refúgio na Amazônia paraense*, examinam limites jurídicos e institucionais do reconhecimento da condição de refugiado para povos indígenas transfronteiriços. O artigo contextualiza fluxos migratórios recentes, apresenta marcos normativos aplicáveis, aponta barreiras de acesso ao refúgio, relata a experiência no caso da comunidade Warao e propõe uma leitura crítica e decolonial do direito ao acolhimento no viés da proteção internacional.

Na seção **Boletim Indica**, recomenda-se a leitura do *Tratado de Direito Penal Econômico e Empresarial* (Tirantlo-

Blanch Brasil, 2025), de **Artur Gueiros**, Subprocurador-Geral da República e Professor Titular de Direito Penal da UERJ. A obra oferece síntese sistemática e análise aprofundada de temas centrais do direito penal econômico, sendo especialmente útil para membros do Ministério Público, magistratura, advocacia e pesquisadoras(es) dedicadas(os) aos desafios contemporâneos da criminalidade empresarial.

Encerramos reafirmando que este Boletim transcende a função de mero registro da produção intelectual: é um convite à reflexão crítica e à construção coletiva de caminhos que ampliem os horizontes da justiça e da equidade em nossa sociedade.

Boa leitura!

Boa leitura!

José Schettino

Presidente da ANPR

Maria Emília Corrêa da Costa

Diretora Cultural

André de Carvalho Ramos

Coordenador do Conselho Editorial

ENSAIOS

DOLO E FIM ESPECIAL DE AGIR NA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: DISTINÇÕES DOGMÁTICAS E IMPLICAÇÕES PRÁTICAS APÓS A LEI 14.230/2021

Eduardo Pelella

Procurador Regional da República

Mestre em Direito

INTRODUÇÃO

A Lei nº 14.230/2021 transformou significativamente o regime jurídico da improbidade administrativa no Brasil. Entre as mudanças mais relevantes está a exigência expressa de comprovação do dolo para a caracterização de atos ímprobos, além da previsão de fins especiais de agir em determinados tipos, como ocorre com a expressão “com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros” no inciso V do art. 11.

Uma questão preliminar que merece reflexão diz respeito à importação de conceitos e categorias do direito penal para o sistema da improbidade administrativa. Este fenômeno de interlocução entre esferas jurídicas distintas é natural e até mesmo necessário, considerando a proximidade ontológica entre as instâncias sancionadoras no ordenamento jurídico. Contudo, essa importação conceitual exige prudência e rigor técnico. Ao transpor categorias penais para o âmbito da improbidade, é imperativo preservar sua integridade conceitual e compreender adequadamente sua função sistêmica, evitando distorções interpretativas que comprometam a coerência do microsistema de proteção à probidade administrativa.

A natureza híbrida do regime jurídico da improbidade administrativa – que conjuga elementos de direito administrativo sancionador e direito civil – não permite simplesmente transferir de forma superficial e acrítica o arsenal conceitual penal sem as devidas adaptações. É precisamente nesse contexto que se insere o problema da distinção entre dolo e fim especial de agir, categorias frequentemente confundidas sob o rótulo inadequado de “dolo específico”, uma imprecisão terminológica que tem causado significativos equívocos interpretativos na aplicação da Lei nº 8.429/92, especialmente após a reforma legislativa de 2021.

Essa nova configuração normativa tem gerado debates jurisprudenciais sobre a correta interpretação dos elementos subjetivos necessários para a configuração da improbidade administrativa. O foco principal deste estudo está na distinção entre o dolo como elemento subjetivo geral e o fim especial de agir como elemento normativo autônomo – frequentemente e equivocadamente rotulado como “dolo específico”.

Essa distinção vai muito além do campo teórico. Ela afeta diretamente como são julgados casos concretos e como são responsabilizados agentes públicos e terceiros que concorram para a prática de atos ímprobos. A confusão conceitual entre essas categorias tem levado os tribunais a decisões que, pretendendo aplicar o novo regime de responsabilização, acabam estabelecendo parâmetros probatórios irrazoáveis ou tecnicamente inadequados.

Este ensaio estrutura-se em seis pequenas seções. A análise se inicia com a contextualização histórica do regime subjetivo, avança para a dissecação técnica do dolo como fenômeno anímico e do fim especial de agir como elemento normativo autônomo, demonstrando como a confusão entre esses conceitos – frequentemente sob o rótulo impróprio de “dolo específico” – compromete a aplicação adequada da lei, identificando suas consequências práticas, especialmente na responsabilização de particulares, propondo uma metodologia bifásica de verificação desses elementos para preservar a integridade técnica e a eficácia do sistema de controle da probidade administrativa.

A tese central defendida é que o dolo e o fim especial de agir não são variações quantitativas de um mesmo fenômeno (como sugere a expressão “dolo específico”), mas elementos qualitativamente distintos com funções diversas na estrutura do ilícito por improbidade administrativa. Enquanto o dolo é um elemento anímico e volitivo, o fim especial de agir é um elemento normativo e teleológico, cuja verificação depende de um juízo objetivo sobre a conduta e seu contexto.

1. Evolução legislativa do elemento subjetivo na improbidade administrativa

Para compreender as raízes do problema conceitual analisado, é relevante examinar a evolução legislativa do elemento subjetivo na improbidade administrativa. Traçar esta trajetória ajuda a entender por que a distinção entre dolo e fim especial de agir ganhou relevância central após a reforma de 2021.

A Lei nº 8.429/1992, em sua redação original, adotou uma abordagem minimalista quanto ao elemento subjetivo, não estabelecendo expressamente os requisitos anímicos para a configuração dos atos ímprobos. Diante dessa lacuna, coube aos tribunais, particularmente ao Superior Tribunal de Justiça, desenvolver uma interpretação sistemática

que diferenciase os requisitos subjetivos para cada modalidade de improbidade.

Consolidou-se, assim, o entendimento de que as condutas descritas nos arts. 9º (enriquecimento ilícito) e 11 (violação de princípios) exigiam dolo, enquanto as condutas previstas no art. 10 (lesão ao erário) admitiam também a modalidade culposa. Esta distinção, embora funcional, trazia consigo uma aparente incongruência axiológica: as condutas potencialmente mais graves do art. 10, que causam dano material ao patrimônio público, podiam ser apenas quando praticadas culposamente, enquanto as infrações previstas no art. 11, consideradas de menor gravidade por atingirem “apenas” os princípios da administração pública, exigiam exclusivamente a modalidade dolosa. Esta contradição valorativa já indicava a necessidade de um tratamento mais sistemático e coerente do elemento subjetivo na improbidade administrativa.

Além disso, as fronteiras do que constituía “dolo” permaneciam imprecisas, gerando insegurança jurídica e aplicações por vezes contraditórias da norma. A ausência de parâmetros legislativos claros sobre o conteúdo e a extensão do elemento subjetivo abria espaço para interpretações casuísticas, comprometendo a previsibilidade e a segurança jurídica tão necessárias em um regime sancionador.

A Lei nº 14.230/2021 representou uma virada paradigmática nesse cenário, ao estabelecer no § 2º do art. 1º uma definição legal de dolo como “a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente”. Simultaneamente, a reforma excluiu a modalidade culposa da improbidade por lesão ao erário, unificando o regime subjetivo em torno do dolo.

Mas o legislador não se limitou a essa definição geral. Em diversos dispositivos, introduziu expressamente elementos teleológicos específicos – os fins especiais de agir – como ocorre no art. 11, V, com a expressão “com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros”. Adicionalmente, os §§ 1º e 2º do art. 11, resultado de intervenção marcada por deficiente técnica legislativa, estabelecem que somente haverá improbidade quando comprovado “o fim de obter proveito ou benefício indevido”, aplicável a quaisquer atos de improbidade. Esta estrutura normativa bifurcada reflete a tese central deste artigo: o dolo e o fim especial de agir são elementos distintos, que cumprem funções diferentes na arquitetura do ilícito por improbidade administrativa. O legislador de 2021 reconheceu essa distinção e a incorporou expressamente ao texto legal, exigindo que os intérpretes e aplicadores da lei procedam a uma análise bifásica: primeiro, verificando a presença do dolo (vontade livre e consciente) e, depois, a presença do fim especial de agir, quando expressamente exigido pelo tipo, sem que a exigência genérica dos §§ 1º e 2º do art. 11 altere a natureza qualitativa dessa distinção.

2. O dolo como elemento subjetivo geral do tipo

O dolo, em sua concepção técnica mais precisa, configura-se como elemento subjetivo geral do tipo, caracterizado pela vontade consciente de realizar a conduta descrita objetivamente na norma sancionadora. Trata-se de um fenômeno da esfera psíquica do agente, composto por um componente cognitivo (conhecimento do fato típico) e um componente volitivo (vontade ou aceitação da sua realização).

Na dogmática jurídica moderna, distinguem-se duas modalidades básicas de dolo: o dolo direto (ou de primeiro grau), em que o agente quer diretamente o resultado de sua conduta, e o dolo eventual, em que o agente não deseja diretamente o resultado, mas assume o risco de produzi-lo.

Essa distinção é crucial para a correta compreensão do regime de responsabilização por improbidade administrativa, especialmente após a Lei nº 14.230/2021. Ao definir o dolo como “a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito”, a nova redação da lei adotou conceito abrangente, compatível tanto com o dolo direto quanto com o dolo eventual, desde que presente a consciência da ilicitude da conduta.

Importante ressaltar que o dolo, enquanto elemento subjetivo geral, é conceito unitário, não comportando gradações de intensidade como sugere a expressão “dolo específico”. Nesta perspectiva, o dolo é a vontade, que, consciente de todos os elementos objetivos pertencentes ao tipo, quer a realização do tipo. Trata-se, portanto, de um elemento naturalístico, anímico, que se refere ao estado mental do agente no momento da conduta, não a valorações normativas sobre suas finalidades ou motivações.

No âmbito da improbidade administrativa, a presença do dolo significa que o agente tinha consciência de que sua conduta violava deveres de probidade e, mesmo assim, quis praticá-la ou assumiu o risco de fazê-lo. Não se exige, para a configuração do dolo, a presença de finalidades específicas como o enriquecimento pessoal ou o favorecimento de terceiros, a menos que essas finalidades estejam expressamente previstas como elementos do tipo.

O dolo eventual – quando o agente não deseja diretamente o resultado ilícito, mas assume conscientemente o risco de produzi-lo – é modalidade plenamente aceita no ordenamento jurídico brasileiro como suficiente para a configuração de ilícitos que exigem conduta dolosa, inclusive na seara da improbidade administrativa.

3. O fim especial de agir como elemento normativo do tipo

Diversamente do dolo, que é um elemento subjetivo geral presente em todas as condutas dolosas, o fim especial de agir constitui um elemento normativo específico, exigido apenas em determinados tipos sancionadores, quando o legislador expressamente o prevê através de fórmulas como “com o fim de”, “com vistas a” ou “para obter vantagem”.

Esses fins especiais de agir não se apresentam como gradações ou intensificações do dolo, mas elementos normativos autônomos que se somam ao dolo, cumprindo função teleológico-seletiva na estrutura do tipo. Não descrevem um estado psicológico do agente, mas um objetivo juridicamente relevante que deve ser constatado normativamente pelo intérprete, a partir da análise do contexto da conduta.

Exatamente por isso, na doutrina penal, reconhece-se que os elementos subjetivos especiais do tipo não se confundem com o dolo, que é o elemento subjetivo geral. Aqueles são elementos que transcendem a vontade de realizar o tipo objetivo, constituindo especiais motivações ou intenções do agente.

No âmbito da improbidade administrativa, a Lei nº 14.230/2021 introduziu expressamente fins especiais de agir em diversos dispositivos, como ocorre no art. 11, V, ao exigir que a frustração do caráter concorrencial de procedimento licitatório ocorra “com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros”. Essa expressão não descreve uma intensificação do querer do agente, mas um elemento normativo adicional que deve ser verificado para a configuração do ato ímprobo.

Do ponto de vista probatório, a verificação desse fim especial de agir não depende da confissão do agente ou da demonstração direta de seu estado mental, mas de um juízo normativo sobre o contexto e as circunstâncias da conduta. Trata-se de uma valoração objetiva, baseada em elementos como a obtenção efetiva de benefícios, a relação entre o agente e os beneficiários, a ausência de justificativa razoável para a conduta, entre outros. Esta verificação não se confunde com a identificação do dolo, mas complementa-a, cumprindo a exigência normativa específica do dispositivo legal.

Os §§ 1º e 2º do art. 11, ao estabelecerem a exigência genérica de comprovação do fim de obter proveito ou benefício indevido para todos os atos de improbidade, não alteram a natureza da distinção aqui proposta entre dolo e fim especial de agir. Constituem, antes, camada normativa adicional que reforça a necessidade de verificação teleológica nas condutas ímprobas, sem confundir-se com o elemento volitivo geral. A exigência dos parágrafos mencionados opera como elemento normativo transversal que não se substitui nem se confunde com o dolo, confirmando a análise bifásica defendida neste estudo.

4. A equivocada equiparação entre “dolo específico” e fim especial de agir

A expressão “dolo específico”, frequentemente utilizada pela doutrina e jurisprudência para se referir aos fins especiais de agir, gera confusão conceitual e equívocos interpretativos. A doutrina penal contemporânea aponta que a denominação ‘dolo específico’ é tecnicamente incorreta e deve ser evitada, pois não existe um ‘dolo’ específico diverso do genérico, e sim elementos normativos do tipo distintos do dolo.

A distinção opera em planos ontologicamente diferentes. O dolo responde à pergunta “o agente quis realizar o fato típico?”; já o fim especial de agir responde à pergunta “a conduta foi dirigida a um fim qualificado e normativamente descrito pelo tipo?”. Confundir esses dois planos – o volitivo e o normativo – conduz a uma leitura imprecisa dos tipos sancionadores, como o previsto no art. 11, V, da LIA.

A terminologia “dolo específico”, herdada da tradição penal clássica e vetusta, portanto, presta-se mal à estrutura lógica do tipo moderno. Os chamados “elementos subjetivos do injusto” ou “fins especiais” são exigências normativas adicionais, e não extensões do dolo. Sua eventual ausência não implica a inexistência de dolo – o que operaria no âmbito do tipo subjetivo –, mas sim, a atipicidade da figura tipificada, justamente por faltar o elemento normativo (portanto, objetivo) que dá densidade ao injusto típico.

Essa distinção não é meramente acadêmica ou terminológica, mas tem consequências práticas relevantes. O dolo (elemento subjetivo geral) pode se manifestar como dolo direto ou eventual, ambos igualmente relevantes para configuração do ilícito. Já o fim especial de agir (elemento subjetivo especial) representa um elemento normativo exigido por determinados tipos, que se soma ao dolo, não o substitui nem o intensifica.

No âmbito da improbidade administrativa, essa confusão conceitual tem gerado decisões judiciais que, a pretexto de exigir “dolo específico”, acabam por estabelecer parâmetros probatórios irrazoáveis ou tecnicamente inadequados, como se fosse necessário demonstrar uma espécie de intensificação volitiva, quando o que a lei exige é a presença de um fim especial de agir como elemento normativo do tipo.

É comum observar nos tribunais afirmações de que, «ante a ausência de dolo específico voltado à prática da ilicitude qualificada como ímproba», deve-se afastar a condenação por improbidade. Tal raciocínio incorre em equívoco dogmático, pois desconsidera que o dolo, como elemento subjetivo geral, pode se manifestar tanto na modalidade direta quanto eventual, sendo ambas igualmente relevantes para a configuração do ilícito, desde que acompanhadas do fim especial de agir quando exigido pelo tipo.

O erro conceitual ocorre quando o julgador, ao constatar a ausência de dolo direto,

conclui pela inexistência de “dolo específico”, deixando de analisar separadamente: (1) se havia dolo, ainda que eventual, e (2) se estava presente o fim especial de agir exigido pelo tipo. Essa confusão metodológica compromete a correta aplicação da Lei de Improbidade Administrativa e pode levar tanto à impunidade quanto à responsabilização indevida.

5. A configuração do dolo e do fim especial de agir na improbidade administrativa. Impactos da distinção na responsabilização de particulares

A correta aplicação do regime de responsabilização por improbidade administrativa, após a Lei nº 14.230/2021, exige a distinção precisa entre o dolo como elemento subjetivo geral e o fim especial de agir como elemento normativo específico. Essa distinção é fundamental para a identificação dos elementos necessários para a configuração do ato ímprobo e para a determinação dos parâmetros probatórios adequados.

No que tange ao dolo, sua configuração depende da demonstração de que o agente tinha conhecimento dos elementos objetivos do tipo e, ainda assim, quis praticar a conduta ou assumiu o risco de praticá-la. No contexto da improbidade administrativa, isso significa que o agente tinha consciência de que sua conduta violava deveres de probidade e, mesmo assim, optou por realizá-la.

Importante ressaltar que o dolo eventual é modalidade plenamente aceita no ordenamento jurídico brasileiro, sendo suficiente para a configuração de ilícitos que exigem conduta dolosa, inclusive na seara da improbidade administrativa. Nessa modalidade, o agente não deseja diretamente o resultado ilícito, mas assume o risco de produzi-lo ao adotar determinada conduta.

Já o fim especial de agir, quando exigido pelo tipo, deve ser verificado a partir de elementos objetivos que indiquem a presença da finalidade específica prevista na lei. No caso do art. 11, V, da Lei de Improbidade, por exemplo, a finalidade de obter benefício próprio ou de terceiros pode ser inferida de circunstâncias como a efetiva obtenção de vantagem econômica, a relação prévia entre o agente e os beneficiários, a ausência de justificativa razoável para a conduta, entre outros elementos contextuais. A exigência adicional prevista nos §§ 1º e 2º do art. 11 não altera essa metodologia de verificação, mas acrescenta elemento normativo que deve ser constatado conjuntamente com os fins especiais previstos nos tipos específicos.

A distinção entre esses elementos é crucial para evitar tanto a impunidade quanto a responsabilização desproporcional. Exigir a demonstração de um suposto “dolo específico”, entendido como intensificação volitiva, representa incorreta importação de categorias

do Direito Penal e desconsidera a estrutura lógico-normativa própria da improbidade administrativa, que distingue o elemento anímico geral (dolo) do elemento normativo teleológico (fim especial de agir).

A compreensão da distinção entre dolo e fim especial de agir é particularmente relevante para a responsabilização de particulares por atos de improbidade administrativa, especialmente após as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021 no art. 3º da Lei nº 8.429/1992, que passou a dispor que “as disposições desta Lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade”.

A expressão “concorra dolosamente” deixa claro que o elemento subjetivo exigido para a responsabilização do particular é o dolo, sem qualquer intensificação ou especificação desse elemento anímico. O dolo eventual é modalidade plenamente compatível com essa exigência legal. Por sua vez, o fim especial de agir, quando previsto no tipo, deve ser analisado como elemento normativo autônomo, cuja verificação se dá mediante juízo valorativo objetivo sobre a conduta e seu contexto.

CONCLUSÃO

A análise dogmática empreendida neste artigo demonstra que a expressão “dolo específico” representa inadequada assimilação conceitual entre o dolo como elemento anímico e o fim especial de agir como elemento normativo do tipo. Essa confusão terminológica tem gerado equívocos interpretativos e decisões judiciais tecnicamente inadequadas, comprometendo a aplicação coerente e eficaz do regime de responsabilização por improbidade administrativa.

O dolo, enquanto elemento subjetivo geral, caracteriza-se pela vontade consciente de realizar a conduta típica, podendo manifestar-se tanto como dolo direto quanto como dolo eventual. Não comporta gradações de intensidade, sendo conceito unitário na dogmática jurídica moderna.

Já o fim especial de agir constitui elemento normativo autônomo, exigido apenas quando expressamente previsto pelo legislador, como ocorre no art. 11, V, da Lei de Improbidade Administrativa, ao mencionar a finalidade de “obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros”. Sua verificação depende de juízo valorativo objetivo sobre o contexto e as circunstâncias da conduta, não de demonstração direta do estado mental do agente. A exigência estabelecida pelos §§ 1º e 2º do art. 11, que condiciona a improbidade à comprovação do fim de obter proveito ou benefício indevido, não invalida

essa distinção dogmática, mas reforça a necessidade de verificação teleológica como elemento autônomo do tipo, distinto do dolo.

A correta distinção entre esses elementos é fundamental para a aplicação adequada da Lei nº 14.230/2021, especialmente no que tange à responsabilização de particulares que concorram para a prática de atos ímprobos. Exigir a demonstração de um suposto “dolo específico”, entendido como intensificação volitiva, representa incorreta importação de categorias do Direito Penal e desconsidera a estrutura lógico-normativa própria da improbidade administrativa.

Decisões judiciais que exigem “dolo específico” como intensificação volitiva incorrem em equívoco dogmático que compromete a eficácia do sistema de responsabilização por improbidade administrativa. A preservação desse entendimento acarretaria relevante distorção na interpretação técnico-dogmática dos elementos subjetivos do ato de improbidade administrativa, comprometendo a eficácia normativo-sistêmica da Lei nº 14.230/2021 e estabelecendo insustentável paradigma hermenêutico para a responsabilização de particulares que concorrem para a frustração do caráter competitivo de procedimentos licitatórios.

Portanto, a correta aplicação do regime de responsabilização por improbidade administrativa exige a distinção técnica entre o dolo como elemento subjetivo geral e o fim especial de agir como elemento normativo autônomo, sem confundi-los nem estabelecer gradações de intensidade volitiva que não encontram respaldo na dogmática jurídica contemporânea.

que restou decidido em uma decisão proferida anteriormente para um caso semelhante.

O precedente teria força vinculante impondo respeito e obediência a todos os demais órgãos judicantes.

O Direito anglo-saxão fincou suas raízes na Inglaterra Medieval e até hoje vigesse nesse país. Fala-se então do sistema *common law*, em que a fonte do direito predominantemente seriam os costumes gerais.

O *staredecisis*, por sua vez, refere-se ao princípio segundo o qual a norma nascida desses costumes é ditada pelo Poder Judiciário. Com efeito, recebe reconhecimento ou é declarada pelos tribunais ao julgarem o caso concreto.

É através dos precedentes judiciais que se reconhece o *staredecisis*– isto é, que as decisões anteriores dos tribunais sobre determinado caso servem como precedentes obrigatórios a serem seguidos em casos futuros semelhantes.

No Brasil, de tradição romana, o direito escrito é que predomina e a lei é a fonte primária do Direito.

Até pouco tempo, antes das transformações verificadas no Direito Constitucional, a partir do final do séc. XIX, não se concebia a possibilidade de se adotar o sistema dos precedentes em países que adotaram o Direito Positivo de Kelsen.

As fontes do direito se resumiam na lei legislada e seus métodos de interpretação da norma, a jurisprudência, a *communis opinio doctorum* e os costumes. As omissões perseverantes eram eliminadas com a analogia e os princípios gerais do Direito.

Ocorre que com a evolução social e a complexidade das relações sociais, verificou-se a insuficiência de tais ferramentas e mecanismos de criação, concepção, revelação e integração da norma jurídica. A lei se mostrou inapta para prever e regular todas as situações da vida, ao lado de que os textos legais se tornaram cada vez mais abertos e genéricos, isso quando não contraditórios.

Some-se, ainda, a isso o aumento da demanda, com inúmeras ações que tratavam de matéria idêntica, abarrotando sobremaneira o Poder Judiciário.

Essa situação foi agravada diante das inúmeras decisões conflitantes, isto é, decisões desiguais para casos idênticos ou semelhantes, conforme o juiz ou tribunal que as proferisse, provocando insegurança jurídica, assim como ofensa ao princípio da isonomia e quebra de confiança no Poder Judiciário.

Tornou-se inviável o acesso à justiça e à entrega da tutela jurisdicional em tempo razoável.

É da lavra de Elpídio Donizetti:

“Em que pese a lei ainda ser considerada como fonte primária do Direito, não é possível conceber um Estado exclusivamente legalista. Seja porque a sociedade passa por constantes modificações (culturais, sociais, políticas, econômicas etc.) que não são acompanhadas pelo le-

gislador, seja porque este nunca será capaz de prever solução para todas as situações concretas e futuras submetidas à apreciação judicial, não se pode admitir um ordenamento dissociado de qualquer interpretação jurisdicional. Igualmente não se pode negar a segurança jurídica proporcionada pelo ordenamento previamente estabelecido (positivismo jurídico). Essas as razões por que os dois sistemas se aproximam. Os países de cultura anglo-saxônica cada vez mais legislam por intermédio da lei e, em contrapartida, os países de tradição germanoromânica estabelecem a força obrigatória dos precedentes judiciais.”⁰¹⁰²

Desta forma, com o escopo de se resgatar a confiança do Poder Judiciário e a segurança jurídica, atento à predisposição previamente existente de se criar outras ferramentas democráticas a fazer frente ao desafio do julgamento satisfatório das demandas, foi concebido no direito brasileiro o sistema dos precedentes obrigatórios.

1. Dos precedentes judiciais obrigatórios

Observa-se que a teoria dos precedentes judiciais, inicialmente, foi palco de inúmeras críticas nos países onde se originou. Até que se alcançasse estabilidade e a noção *do staredecisis*, tal qual hoje compreendido, um longo caminho foi percorrido.

Duas teorias se destacaram para explicar a fonte da norma jurídica na Inglaterra. A teoria declaratória e a teoria constitutiva da jurisdição.

Segundo William Blackstone, o juiz apenas declararia o direito, pois, haveria a *lex non scripta* – o *common law*, ou seja, os costumes gerais e particulares da sociedade.

“A suposição de que o *common law* consiste nos costumes gerais faz sentir a teoria declaratória em outra perspectiva, ou melhor, a própria teoria declaratória sob disfarce.⁵ Partindo-se da ideia de que o *common law* está nos costumes gerais observados entre os Englishmen, o juiz não o cria, mas tão somente o declara. Daí a conclusão de Blackstone de que as decisões das Cortes constituíam a demonstração do que o *common law* é.”⁰³

Por sua vez, Jeremy Bentham e John Austin, juspositivistas, repudiaram com veemência a teoria declaratória, aduzindo que o juiz “dog law”⁰¹, com sua autoridade legiferante, criava o direito, como fruto de sua vontade, sendo infantil pensar-se em algo descoberto.

Assim, “o *staredecisis* (respeito obrigatório aos precedentes) exigiria, como antecedente lógico, a criação judicial do direito.”⁰⁴. Logo, o precedente judicial consistiria na forma criadora, constitutiva do Direito.

Este o dilema com que os juízes de antanho se depararam. A despeito da lógica da teoria constitutiva da jurisdição, eles se recusavam aceitá-la, por reputarem demasiada a responsabilidade à criação do direito, limitando-se a admitir a natureza meramente declaratória da decisão judicial, conferindo mera força persuasiva a seus julgamentos.

De todo modo, no avanço da compreensão da natureza dos pronunciamentos ju-

01 DONIZETTI, Elpidio. **Curso de Direito Processual Civil**. 23ª ed. São Paulo: Atlas, 2020. (ebook), p.

02 .224.

03 MARINON, Luiz Guilherme. **Precedentes obrigatórios**. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, posição 811 de 1084, Livro Eletrônico

04 MARINON, Luiz Guilherme. **Precedentes obrigatórios**...*Op. cit.*, 2019, posição 832 de 1084.

diciais no sistema do *common law*, foi de grande utilidade a esse mister referida teoria, tendo-se constituído determinadas assertivas, algumas das quais, bem da verdade, revelar-se-iam incabíveis na atualidade.

Daí que:

“Da relação entre a natureza constitutiva da decisão judicial e o *staredecisis* formaram-se três mitos: i) o *common law* não existe sem o *staredecisis*; ii) o juiz do *common law*, por criar o direito, realiza uma função absolutamente diversa daquela do seu colega do *civil law*; e iii) o *staredecisis* é incompatível com o *civil law*”⁰⁵

Nessa linha de ideias, seja a teoria declaratória seja a constitutiva, indubitado admitir a aceitação por ambas da possibilidade de revogação do precedente cujo conteúdo gerasse injustiça ao caso concreto.

E se assim é, conclui-se ser inegável a força obrigatória (e não meramente persuasiva) dos precedentes, pois, se o juiz tinha o poder para revogá-los, e tal medida era necessária ao julgamento do caso subsequente, significa que os precedentes deveriam ser respeitados. Decorre daí sua força vinculativa.

“De Blackstone o óbvio passo seguinte é a Bentham,⁵⁹ cujas ideias são apontadas como uma das causas decisivas de mais uma mudança do papel do precedente no direito inglês⁶⁰ – precisamente por força de suas críticas e de Austin, o precedente passa da persuasão à vinculação ao longo do século XIX. O precedente deixa a província da persuasão e irrompe nos domínios da vinculação, convertendo-se em uma efetiva norma jurídica. Ao lado da doutrina de Bentham e de Austin, a reforma dos *Law Reports* em 1865 e o advento dos *Judicature Acts* de 1873 – 1875 são igualmente vistos como elementos centrais para o efetivo reconhecimento do precedente vinculante”.⁶⁶

É de ver-se, porém, que só no final do séc. XIX (Bentham e Austin eram do final do séc. XVIII e início do séc. XIX) o *staredecisis* firmou definitivamente, após o julgamento do caso *London Tramways v. London County Council*, em 1898, quando a *House of Lords* se declarou vinculada a seus próprios precedentes, ainda que considerados errados.

Veja-se:

“Ademais, o *staredecisis* somente se solidificou na Inglaterra ao final do século XIX, muito tempo depois do aparecimento das doutrinas de Bentham e de Austin. *London Tramways v. London County Council*, decidido em 1898, constitui o cume de uma evolução em direção à vinculação da *House of Lords* às suas próprias decisões, pois o conceito de *rules of precedent* e a ideia de vinculação (*binding effect*) foram consolidados no período entre 1862 e 1900. De fato, quando neste caso foi clara e objetivamente colocada a questão relativa à possibilidade de a House considerar argumentos para contrariar as suas decisões, não houve hesitação em se decidir que isto não poderia ocorrer. Isto é, a vinculação horizontal, na *House of Lords*, é devedora de um precedente com feição de *rule of precedent* (de regra concernente à eficácia dos precedentes) e não de direito substancial.”⁰⁷

Finalmente, deve-se estremar o *common law* do *staredecisis*, vez que são dois institutos inconfundíveis.

O insigne Marinoni discorre sobre essa distinção e diz que o *common law* já existia

05 MARINON, Luiz Guilherme. *Precedentes obrigatórios*...*Op. cit.*, 2019, posição 832 de 1084.

06 MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, p. 321.

07 MARINON, Luiz Guilherme. *Precedentes obrigatórios*...*Op. cit.*, 2019, posição 885 de 1084.

muitos anos antes do surgimento do *staredecisis e ruleofprecedent*.

“Como escreve Simpson, qualquer identificação entre o sistema do *common law* e a doutrina dos precedentes, qualquer tentativa de explicar a natureza do *common law* em termos de *staredecisis*, certamente será insatisfatória, uma vez que a elaboração de regras e princípios regulando o uso dos precedentes e a determinação e aceitação da sua autoridade são relativamente recentes, para não se falar da noção de precedentes vinculantes (*bindingprecedents*), que é mais recente ainda. Além de o *common law* ter nascido séculos antes de alguém se preocupar com tais questões, ele funcionou muito bem como sistema de direito sem os fundamentos e conceitos próprios da teoria dos precedentes, como, por exemplo, o conceito de *rationedecidendi*.”⁰⁸

Portanto, a teoria dos precedentes obrigatórios não tem a mesma origem da *common law*, que a precedeu, e ambos são bem distintos entre si, valendo argumentar que séculos antes do surgimento do *staredecisis*, o sistema *common law* funcionou satisfatoriamente sem a adoção das regras afeitas aos precedentes.

Não se olvide que o Legislativo inglês não era omissor em relação à produção de leis. Apenas que seu papel era apenas o de complementar o *common law*, além de as leis serem bastante escassas e fragmentárias. “Aliás, na tradição do *common law* inglês, o Parlamento considerava as decisões proferidas pelas Cortes nos casos concretos para, a partir delas, precisar e delinear a lei decorrente da vontade comum”⁰⁹, a qual em geral gozava de autoridade superior à das decisões judiciais.

Nos Estados Unidos, por sua vez, existe produção legislativa intensa, tanto a nível federal como estadual. Portanto, ambas as fontes da norma coexistem, sendo que a lei possui supremacia formal e pode revogar ou alterar o precedente que, por sua vez, é o resultado da interpretação da lei, definindo como a lei deve ser aplicada.

De um modo ou de outro, é a *common law* que deve prevalecer e deve ser a bússola tanto para o legislativo como para o judiciário.

Como se verá, tal como ocorre no Brasil, diante da inexistência de lei, o tribunal pode criar o direito com base nos princípios e preceitos da Constituição (no caso do Brasil), e, da *common law* no ordenamento norte-americano.

2. Dos precedentes judiciais à moda brasileira

No Brasil, antes mesmo da Constituição Federal de 1988, já apareciam vestígios remotos - tanto quanto o surgimento do Direito Positivo de tradição romano-germânica - do sistema de precedentes judiciais.

Na lembrança distante da história, há registros da prática pelos magistrados de citar julgados do então Supremo Tribunal de Justiça, criado pela Lei de 18 de setembro de 1828, por ato do imperador D. Pedro. Costume que perseverou com a criação do Supremo Tribunal Federal, em 1891, tendo a jurisprudência dessa Corte exercido relevante papel de uniformização e de orientação para toda sociedade.

08 MARINON, Luiz Guilherme. *Precedentes obrigatórios*...*Op. cit.*, 2019, posição 905 de 1084.

09 MARINON, Luiz Guilherme. *Precedentes obrigatórios*...*Op. cit.*, 2019, posição 921 de 1084.

Realmente, a jurisprudência sempre foi considerada fonte subsidiária ou secundária da norma, sendo inegável o cunho persuasivo das decisões dos tribunais.

As súmulas de jurisprudência do STF que foram criadas em 1963, através da Emenda Regimental de iniciativa do Ministro Victor Nunes Leal, tinham a função de uniformizar o entendimento do tribunal, aproximando um pouco mais o sistema brasileiro do *civil law* do sistema de precedentes norte-americano, sendo manifesta a segurança jurídica proporcionada por tais enunciados¹⁰.

Após a edição da Constituição Federal de 1988, adveio, em 2004, a EC 45/04 que introduziu em seu bojo, o art. 103-A que criou a súmula vinculante do STF, tornando obrigatória a observância dos enunciados de súmula da Corte Constitucional.

Com o advento do Código de Processo Civil de 2015, germinou, finalmente, o que na atualidade constitui o microsistema de precedentes judiciais brasileiro. Não sem críticas de respeitados juristas que o reputam inconstitucional, seus princípios e regras fundamentais encontram-se vazados nos artigos 926 e 927, CPC, *in verbis*:

Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.

§ 1º Na forma estabelecida e segundo os pressupostos fixados no regimento interno, os tribunais editarão enunciados de súmula correspondentes a sua jurisprudência dominante.

§ 2º Ao editar enunciados de súmula, os tribunais devem ater-se às circunstâncias fáticas dos precedentes que motivaram sua criação. Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:

I - as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;

II - os enunciados de súmula vinculante;

III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos;

IV - os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional;

V - a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.

§ 1º Os juízes e os tribunais observarão o disposto no art. 10 e no art. 489, § 1º, quando decidirem com fundamento neste artigo.

§ 2º A alteração de tese jurídica adotada em enunciado de súmula ou em julgamento de casos repetitivos poderá ser precedida de audiências públicas e da participação de pessoas, órgãos ou entidades que possam contribuir para a rediscussão da tese.

§ 3º Na hipótese de alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica.

§ 4º A modificação de enunciado de súmula, de jurisprudência pacificada ou de tese

¹⁰ <https://portal.stf.jus.br/ostf/ministros/verMinistro.asp?periodo=STF&id=108https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/98700/Marcus%20Gil%20Barbosa%20Dias.pdf?sequence=1>

adotada em julgamento de casos repetitivos observará a necessidade de fundamentação adequada e específica, considerando os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da isonomia.

§ 5º Os tribunais darão publicidade a seus precedentes, organizando-os por questão jurídica decidida e divulgando-os, preferencialmente, na rede mundial de computadores.

Art. 928. Para os fins deste Código, considera-se julgamento de casos repetitivos a decisão proferida em:

I - incidente de resolução de demandas repetitivas;

II - recursos especial e extraordinário repetitivos.

Parágrafo único. O julgamento de casos repetitivos tem por objeto questão de direito material ou processual.

Nelson Nery Jr. reprova de forma categórica os dispositivos do *Codex* adjetivo, reputando-os inconstitucionais. Veja-se o entendimento por ele sustentado:

“Os mecanismos que o CPC traz com tentativa de impor o padrão (vinculação) das decisões

de tribunais superiores sobre os demais tribunais, e destes sobre os juízos de primeiro grau, dada sua flagrante inconstitucionalidade – tribunais não criam teses, leis (salvo o STF, na criação de súmula vinculante – CF 103-A), mas decidem casos concretos –, devem ser recebidos como ferramentas de uniformização da jurisprudência do próprio tribunal. O que já é bastante, considerando a instabilidade institucional que reina nos tribunais, principalmente nos superiores, que frequentemente deixam de aplicar suas próprias decisões e decisões paradigmáticas, causando insegurança jurídica. Esses institutos – RE e REsp repetitivos, IRDR e IAC – são de extrema importância, relevância e utilidade prática dentro do processo civil brasileiro, como instrumentos de uniformização da jurisprudência interna dos próprios tribunais que os decidem. Não se prestam para vincular e impor suas decisões aos juízos hierarquicamente inferiores, tampouco para resolver questões em sério ou fixar teses jurídicas, pois essas atribuições objetivas, como mister dos órgãos do Poder Judiciário, são reservadas apenas pela CF, que só permite ao STF (CF 102 III), STJ (CF 105 III), TST, TSE, STM, rediscutir casos concretos. A CF não autoriza STF, STJ e TST a elaborar teses jurídicas, muito menos vinculantes. STF, STJ, TST, TSE, STM, enquanto resolvem recursos (RE, REsp, RR), não são tribunais de teses, mas de rediscussão de casos concretos. Admite-se a discussão sobre a conveniência de se transformar, no futuro, tribunais de teses, apenas de *constitutione ferenda*, mas não de *constitutione lata*. Assim, RE e REsp repetitivos estão no ordenamento legal brasileiro apenas como instrumentos de uniformização interna da jurisprudência do STF e do STJ, respectivamente, mas as demandas futuras, jurisdicionalmente só resolvem o caso concreto e não têm aptidão para vincular outros órgãos do Poder Judiciário, mas tão somente o STF, que julgou o RE repetitivo e o STJ, que julgou o REsp repetitivo. Assim também ocorre com TST (que, ao julgar o RR, resolve questão de direito (juízo de cassação) e de fato

(prova), rediscutindo caso concreto (juízo de revisão).”¹¹

Sem embargo das vozes contrárias e ainda que se admita falhas na forma de concepção do sistema de precedentes judiciais no Brasil, não é possível ignorar-se as advertências e alertas de renomados juristas, que mostram o quão destoante dos fins legais e constitucionais a insegurança jurídica, a ofensa à isonomia, e do quão destoante dos fins legais e constitucionais que as decisões dos tribunais rumavam, qual um navio a deriva em direção a um iceberg, mediante a aplicação do sistema *civil law*, na sua concepção tradicional.

11 JÚNIOR, Nelson Nery, NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de Processo Civil Comentado**. 22ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2024, p. 1616.

O comprometimento à segurança jurídica, à isonomia, à necessária unidade e uniformidade do Direito a ser aplicado ao jurisdicionado; oscilações repentinas e inesperadas da jurisprudência que afastam a credibilidade no Poder Judiciário, são circunstâncias que justificam a adoção de medidas eficientes a debelarem o estado de caos anunciados. E, foi no sistema do *staredecisis* que se obteve respostas satisfatórias a esse grave problema.

Veja-se:

“Este dispositivo revela, de forma inequívoca, uma preocupação que esteve presente, como pano de fundo, em todos os momentos de elaboração do novo CPC. Esta preocupação diz respeito à extrema desuniformidade da jurisprudência brasileira, que ocorre mesmo em torno de temas extremamente relevantes, desuniformidade esta que compromete de maneira profunda e indesejável a previsibilidade e a segurança jurídica.

Exemplos seriam até desnecessários, já que este fenômeno é conhecido e lamentado por todos¹.

Mas não é só. Também ocorrem no Brasil, com reprovável frequência, alterações bruscas jurisprudenciais. Estas mudanças repentinas comprometem a segurança jurídica, surpreendendo o jurisdicionado e impedindo os indivíduos e as empresas de planejar suas vidas, “de acordo com o direito”. Por isso, uma das linhas mestras do NCPC é estimular e criar condições mais favoráveis para que se produza, no país, jurisprudência uniforme, estável.

No NCPC, há uma mistura de técnicas para atingir esta finalidade: uma parte principiológica; novos institutos, como, por exemplo, o incidente de resolução de demandas repetitivas, e aprimoramento de figuras que já existem no CPC/73 — como o regime de julgamento de recursos repetitivos.

O art. 926, caput, contém regra geral que, de rigor, nem mesmo deveria precisar ser enunciada. A obviedade do que diz a lei se percebe pelo que seria o inverso da regra: os Tribunais não devem uniformizar sua jurisprudência. Devem mantê-la instável, dividida e incoerente.

Trata-se de dispositivo que nada mais faz do que enunciar, em forma de regra norteadora da conduta dos magistrados, o princípio da isonomia, prestigiado pela Constituição Federal Brasileira e pelos Estados de Direito Democráticos, em geral.”¹²

É natural que dificuldades sejam enfrentadas com o novel sistema. A compreensão do tema ainda requer atenção redobrada do estudioso, o que pode ser outro determinante às resistências ainda existentes. Afinal, a falta de conhecimento é também causadora dos maiores preconceitos.

A apreensão do sentido de expressões importadas como *ratione decidendi*, *obiter dictum*, *overruling*, *distinguishing*, *holding*, *hard case* merece uma análise cuidadosa de modo a adequá-las à realidade brasileira, sem prejuízo do sentido original, emprestado do Direito alienígena.

Atente-se ao excerto:

“A ausência de respeito aos precedentes está fundada na falsa suposição de que a lei seria suficiente para garantir a segurança jurídica. A tradição do civil law afirmou a tese de que a segurança jurídica apenas seria viável se a lei fosse estritamente aplicada. A segurança seria garantida mediante a certeza advinda da subordinação do juiz à lei. Porém, é curioso perceber que a certeza jurídica adquiriu feições antagônicas no civil law e no common law, já que no último fundamentou-se no *staredecisis*, enquanto no civil law foi utilizada para negar a importância dos tribunais e das suas decisões.

12 WAMBIER, Tereza Arruda Alvim; CONCEIÇÃO, Maria Lúcia Lins; RIBEIRO, Leonardo Ferres da Silva; MELLO, Rogério Licastro Torres de. **Novo Código de Processo Civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

Contudo, nem ao se “descobrir” que a lei é interpretada de diversas formas e, mais visivelmente, que os juízes do civil law rotineiramente decidem de diferentes modos os “casos iguais”, abandonou-se a suposição de que a lei é suficiente para garantir a segurança jurídica. Ora, ao se tornar indistigível que a lei é interpretada de diversas formas, fazendo surgir distintas decisões para casos iguais, deveria ter surgido, ao menos em sede doutrinária, a lógica conclusão de que a segurança jurídica apenas pode ser garantida frisando-se a igualdade perante as decisões judiciais e, assim, estabelecendo-se o dever judicial de respeito aos precedentes. Afinal, a lei adquire maior significação quando sob ameaça de violação ou após ter sido violada, de forma que a decisão judicial que a interpreta não pode ficar em segundo plano ou desmerecer qualquer respeito do próprio Poder que a editou.”¹³

Por fim, não se negue os inúmeros pontos positivos desse microssistema, dentre os quais salutar mencionar que, melhor do que o sistema tradicional, o brasileiro contempla a participação efetiva de todos os interessados, podendo intervir a sociedade civil organizada, isto é, o *amicus curiae*, o Advogado-Geral da União, Ministério Público, Defensoria Pública, associações etc., que intervêm diretamente na formação do precedente.

Vale ainda registrar que os precedentes judiciais podem surgir com o auxílio dos centros de inteligência do Poder Judiciário, que, após ampla discussão e diálogo com todos os setores envolvidos, em sessões e reuniões interdisciplinares, podem emitir notas técnicas de grande utilidade para as cortes de vértice para elaboração dos precedentes.

Significa que os precedentes judiciais no Brasil têm uma conotação mais democrática e dialogal do que no sistema *common law*, e, sua feição é ainda bem particularizada em relação à tradição do *civil law*:

“A transformação da função das Cortes Supremas de civil law tem consequências sobre o modelo de julgamento dos recursos e sobre o comportamento esperado dos julgadores. O modelo de julgamento preocupado com a resolução do caso considerava o debate entre as teses conflitantes como algo animado especialmente pelo interesse dos litigantes em sustentar as suas respectivas posições. Atualmente, uma vez que a adequada discussão está ligada à função essencialmente pública de definição do sentido do direito, estimula-se o debate para o aprofundamento da deliberação em torno da solução das disputas interpretativas e consequente elaboração do precedente. A intensidade da discussão, que antes dependia do interesse dos litigantes, hoje é fundamental para a legitimação da função da Corte.

A abertura à participação e ao debate, que não tem como não influir sobre o procedimento recursal, tem repercussão sobre o comportamento dos julgadores, que se veem obrigados a responder às expectativas geradas pela maior participação e pela intensificação do debate. O Ministro não é mais um expectador, que pode decidir friamente sem reagir as alegações dos seus pares e dos advogados. Ao contrário, é alguém que, num ambiente de permanente questionamento e discussão, expõe e testa seus argumentos e colabora para a elaboração da decisão do colegiado. Espera-se dos julgadores uma efetiva participação na discussão das questões que permeiam o raciocínio decisório do colegiado, uma vez que a decisão a ser tomada, mais do que resolver o caso, constituirá critério para o julgamento dos casos futuros, o que atribui uma outra dimensão de responsabilidade aos partícipes da Corte. Quem firma um precedente não apenas deixa registrado como se comportará diante dos novos casos, mas adquire uma grande responsabilidade em relação ao futuro.”¹³

CONCLUSÃO

O constitucionalismo moderno, após importantes reflexões e em meio a acalorados debates, apresentou mudanças relevantes nos principais sistemas legislativos vigentes na

13 MARINON, Luiz Guilherme. **Precedentes obrigatórios**...*Op. cit.*, 2019, posição 144 de 1084.

13 MARINON, Luiz Guilherme. **Precedentes obrigatórios**...*Op. cit.*, 2019, p. RB-18.9

atualidade.

No Brasil, adotou-se o Direito Positivo de Kelsen, segundo o qual a lei escrita e os códigos tem supremacia e ditam as normas do convívio social. É o sistema do civil law. Por sua vez, os Estados Unidos seguiram o Direito inglês, de origem anglo-saxônica, adotando o sistema da common law que, resumidamente, pode-se dizer que o Direito se origina dos costumes gerais emergidos naturalmente da sociedade.

É fato que durante muitos anos, tendo em vista as tradições jurídicas distintas entre eles, pensava-se que cada um desses sistemas possuía particularidades e características que jamais poderiam se fazer presentes no outro e vice-versa, ante a incompatibilidade entre eles.

No entanto, na atualidade, a despeito das resistências ainda existentes, verifica-se uma aproximação mútua entre ambos os sistemas, pois, nos EUA já se preconiza o império da lei escrita em algumas matérias.

“Essa aproximação, para não dizer simbiose dos dois sistemas, principalmente no que se refere à Civil Law em relação à adoção do *stare decisis*, é notada pela doutrina em sua maioria.”¹⁴

Percebe-se finalmente uma frustração dos juspositivistas, que depõe contra a tradição do *civil law* a justificar a adequação desse sistema à realidade presente, com a adoção do princípio do *stare decisis*:

“A evolução do civil law é a história da superação de uma ideia instituída para viabilizar a realização de um desejo revolucionário, e que, portanto, nasceu com a marca da utopia. Como dogma, esta noção manteve-se viva ainda que a evolução do civil law a descaracterizasse. A força do constitucionalismo e a atuação judicial mediante a concretização das regras abertas fez surgir um modelo de juiz completamente distinto do desejado pela tradição do civil law. Não há dúvida que o papel do atual juiz do civil law e, principalmente, o do juiz brasileiro, a quem é deferido o dever-poder de controlar a constitucionalidade da lei no caso concreto, muito se aproxima da função exercida pelo juiz do common law, especialmente a da realizada pelo juiz americano.” (Precedentes Obrigatórios, p. 129 de 1084)

Com efeito, muitos países latino-americanos de tradição *civil law* inseriram em seu arcabouço legislativo o microssistema dos precedentes judiciais, a exemplo da Colômbia, Chile, México e Peru.

Destarte, dada a ampla adoção do sistema de precedentes judiciais no Brasil assim como em outros países de tradição romano-germânica, cujos resultados demonstram eficácia e reforçam práticas democráticas, revela-se injustificável a resistência à sua implementação nos ordenamentos de tradição civil law.

REFERÊNCIAS

DONIZETTI, Elpidio. **Curso de Direito Processual Civil**. 23ª ed. São Paulo: Atlas, 2020. (ebook).

14 DONIZETTI, Elpidio. *Curso de Direito... Op. cit.*, 2020, p. 1.224.

JÚNIOR, Nelson Nery; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de Processo Civil Comentado**. 22ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2024.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Curso de Processo Civil**, vl. 2. 10ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2024. (ebook)

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo Código de Processo Civil Comentado**. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. (ebook)

MARINONI, Luiz Guilherme. **Precedentes obrigatórios**. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. (ebook)

MEDINA, José Miguel Garcia. **Direito Processual Civil Moderno**. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. (ebook)

MITIDIERO, Daniel. **Precedentes: da persuasão à vinculação**. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018. (ebook)

WAMBIER, Tereza Arruda Alvim; CONCEIÇÃO, Maria Lúcia Lins; RIBEIRO, Leonardo Ferres da Silva; MELLO, Rogério Licastro Torres de. **Novo Código de Processo Civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 40ª ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

CÓDIGO FLORESTAL E GOVERNANÇA CLIMÁTICA: ENTRE A SOBERANIA VERDE E OS COMPROMISSOS DA COP30

Thiago Lacerda Nobre

Procurador da República

Mestrando em Relações Internacionais da Universidade Federal do ABC (UFABC) na área de Política Internacional - Segurança Internacional e Geopolítica.

Pós-graduado em Direito Público pela Universidade de Brasília (UNB)

INTRODUÇÃO

O Brasil se prepara para sediar, em 2025, a 30ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP30), evento que será realizado em Belém do Pará. A escolha da Amazônia como palco das negociações não é apenas simbólica: traduz uma mensagem clara da comunidade internacional de que a floresta tropical mais extensa do planeta ocupa posição estratégica no esforço global de mitigação das mudanças climáticas. Nesse contexto, o Estado brasileiro passa a ser observado não apenas por suas declarações diplomáticas, mas sobretudo por sua capacidade de apresentar resultados verificáveis em matéria de preservação ambiental e redução do desmatamento ilegal.

Mais do que um fórum multilateral, a COP30 representará um teste de credibilidade para o Brasil. A comunidade internacional acompanhará de perto os índices de desmatamento, os dados de emissões e o grau de cumprimento das metas de suas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs). A retórica, isoladamente, já não basta: a efetividade das ações domésticas será o verdadeiro termômetro da liderança climática brasileira. Nesse cenário, o Código Florestal (Lei n. 12.651/2012) desponta como um marco jurídico que sintetiza a capacidade do país de compatibilizar produção agrícola, conservação ambiental e desenvolvimento sustentável.

Entretanto, a trajetória de implementação do Código revela tensões persistentes. Ao longo de pouco mais de uma década, a lei sofreu sucessivas alterações que buscaram acomodar interesses econômicos, flexibilizar prazos ou reconfigurar obrigações ambientais. Além disso, a resistência de setores produtivos em cumprir integralmente as disposições legais, somada à lentidão na consolidação de instrumentos como o Cadastro Ambiental

Rural (CAR) e o Programa de Regularização Ambiental (PRA), comprometeu a percepção de robustez institucional. Como já observamos em obra específica sobre o tema¹¹, a lei se tornou não apenas um instrumento jurídico, mas também um campo de disputa política e ideológica, refletindo o embate entre diferentes visões de soberania, desenvolvimento e sustentabilidade.

É nesse ambiente que emerge a noção de “soberania verde”, frequentemente invocada como afirmação da autonomia brasileira na gestão de seus recursos naturais. Esse conceito, embora politicamente mobilizador, enfrenta limites práticos quando confrontado com as demandas da governança climática global, na qual os Estados passam a ser cobrados por seus compromissos multilaterais e monitorados por indicadores técnicos de desempenho ambiental.

Assim, o objetivo deste artigo é analisar como o Código Florestal funciona na interseção entre a defesa da soberania nacional e as exigências da ordem internacional climática. Pretende-se, em especial, evidenciar o papel do Ministério Público Federal como instituição essencial para transformar compromissos normativos em efetividade concreta, contribuindo tanto para a proteção ambiental interna quanto para a credibilidade do Brasil no cenário internacional.

1. O Código Florestal como pilar interno de credibilidade

O Código Florestal, aprovado em 2012, constituiu um dos marcos regulatórios mais relevantes da história recente do Direito Ambiental brasileiro. Sua elaboração ocorreu em um ambiente de forte polarização social e política, no qual se buscava conciliar a expansão da produção agropecuária com a preservação do patrimônio florestal. A lei estabeleceu uma série de instrumentos jurídicos destinados a ordenar a ocupação territorial e a compatibilizar interesses econômicos com a sustentabilidade ecológica. Nesse processo, destacaram-se a consolidação das Áreas de Preservação Permanente (APPs), voltadas à proteção de margens de rios, nascentes e encostas, bem como a instituição da Reserva Legal (RL), que assegura a manutenção de um percentual mínimo de cobertura vegetal em propriedades privadas.

A inovação do Código não se limitou à fixação de obrigações. O legislador buscou estruturar mecanismos modernos de governança ambiental, com destaque para o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e o Programa de Regularização Ambiental (PRA). O primeiro, concebido como um registro eletrônico obrigatório, tornou-se peça central para

01 NOBRE, Thiago Lacerda. **Código Florestal Comentado**. 2ª ed. rev. e ampl. Curitiba: Juruá, 2025.

o monitoramento e a transparência do uso da terra; o segundo, por sua vez, viabilizou a regularização de passivos ambientais por meio de compromissos formalizados entre o poder público e os proprietários rurais. Como já analisado em obra específica⁰², o grande mérito da lei foi articular obrigações normativas claras com instrumentos de implementação verificáveis, estabelecendo, ao menos em tese, um ciclo virtuoso entre comando legal, monitoramento e cumprimento.

Entretanto, a trajetória de aplicação do Código revelou fragilidades. Alterações legislativas posteriores introduziram elementos de instabilidade e, em alguns casos, de flexibilização excessiva. A Lei n. 13.465/2017, ao disciplinar a regularização fundiária, acabou criando margens para que áreas consolidadas em situação irregular fossem beneficiadas. A Lei n. 13.887/2019, ao retirar o prazo final para inscrição no CAR, prolongou indefinidamente a transição para a plena operacionalização do sistema. Já a Lei n. 14.595/2023, ao regulamentar a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, trouxe avanços conceituais relevantes, mas também levantou questionamentos quanto à efetividade prática dos mecanismos de compensação. A Lei n. 14.932/2024 introduziu a possibilidade de vincular licenciamento ambiental a mecanismos compensatórios, alterando a lógica tradicional de prevenção do dano. Mais recentemente, a Lei n. 14.944/2024 instituiu incentivos à regularização fundiária, medida que, embora relevante do ponto de vista social, despertou críticas quanto ao risco de estimular ocupações irregulares na Amazônia Legal.

Essas sucessivas alterações, em conjunto, reforçam a percepção de que a legislação ambiental brasileira, em vez de consolidar-se em regime estável, permanece sujeita a pressões conjunturais. A instabilidade normativa compromete a previsibilidade jurídica, fragiliza a confiança dos atores econômicos e, sobretudo, afeta a imagem do Brasil perante a comunidade internacional.

No plano externo, essa oscilação normativa não passa despercebida. Organismos multilaterais e governos estrangeiros acompanham atentamente os indicadores de desmatamento, cada vez mais precisos graças ao monitoramento por satélite. Esses dados são confrontados com as metas assumidas pelo Brasil em suas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs) no âmbito do Acordo de Paris. Quando os resultados não condizem com os compromissos, cresce a percepção de um déficit de efetividade que extrapola a esfera interna e alcança diretamente a política externa.

Assim, o Código Florestal deixou de ser apenas um instrumento doméstico de ordenamento territorial: transformou-se em verdadeiro parâmetro de avaliação

02 NOBRE, Thiago Lacerda. *Código Florestal... Op. cit.*, 2025.

diplomática. Como observa Robert Keohane⁰³, a cooperação internacional depende de confiança recíproca; no caso brasileiro, essa confiança é medida, em grande parte, pela implementação de sua legislação florestal. A efetividade ou não do Código se projeta como elemento de credibilidade ou descrédito internacional, com repercussões diretas sobre a inserção do Brasil em negociações multilaterais, sobre o acesso a mercados e até mesmo sobre o fluxo de investimentos estrangeiros vinculados a critérios ambientais.

2. Soberania verde e governança global

A noção de soberania verde consolidou-se, nas últimas décadas, como resposta política à crescente pressão internacional sobre a Amazônia. Seu núcleo argumentativo reside na afirmação de que os recursos naturais localizados em território nacional pertencem ao Estado brasileiro e devem ser geridos exclusivamente por ele, sem espaço para ingerências externas. Essa concepção encontra fundamento jurídico na doutrina clássica da soberania permanente sobre os recursos naturais, consagrada pela Resolução 1803 (XVII) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 1962, que garantiu aos Estados o direito de dispor de suas riquezas de acordo com seus próprios interesses de desenvolvimento.

Contudo, a realidade contemporânea demonstra que esse entendimento rígido da soberania se vê crescentemente relativizado diante da globalização dos problemas ambientais. Mudanças climáticas, perda de biodiversidade e degradação florestal são fenômenos que não reconhecem fronteiras estatais. Desse modo, ainda que juridicamente a Amazônia seja território brasileiro, politicamente ela é percebida como bem público global, de cujo equilíbrio dependem a estabilidade climática, a segurança alimentar e a própria sobrevivência de comunidades humanas em diferentes continentes.

O Acordo de Paris (2015) representa o marco mais eloquente dessa transformação. Ao estabelecer compromissos de mitigação comuns, mas diferenciados, o tratado vinculou todos os Estados a reportar seus avanços, apresentar inventários de emissões e demonstrar resultados mensuráveis. Na prática, criou-se uma nova forma de governança climática transnacional, na qual soberania e responsabilidade internacional passaram a coexistir em permanente tensão. Nesse quadro, países que não conseguem comprovar efetividade no cumprimento de suas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs) são submetidos a mecanismos indiretos de *enforcement* político e econômico.

Esses mecanismos incluem, cada vez mais, barreiras comerciais de caráter

03 KEOHANE, Robert. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.

ambiental, como exigências de certificação para exportação de produtos agropecuários; condicionalidades financeiras, impostas por bancos multilaterais ou fundos de investimento que condicionam aportes ao desempenho ambiental; e até mesmo ameaças de sanções diplomáticas, como a suspensão de acordos de cooperação ou de fluxos comerciais preferenciais. Tais pressões evidenciam que, no mundo interdependente descrito por Robert Keohane e Joseph Nye, a política internacional já não se resume ao exercício clássico de poder militar, mas incorpora novas formas de influência baseadas em padrões normativos e de reputação.

Nesse sentido, a análise realista de Hans Morgenthau⁰⁴ mantém atualidade: a política internacional continua regida pelo equilíbrio de poder, mas esse equilíbrio, na arena ambiental, se expressa por meio de instrumentos econômicos, jurídicos e simbólicos que condicionam a autonomia estatal. O Brasil, portanto, encontra-se em uma posição paradoxal: proclama sua soberania verde, mas simultaneamente depende de mercados, investimentos e reconhecimento internacional para sustentar seu desenvolvimento.

A realização da COP30 em Belém intensifica esse paradoxo. Ao sediar o evento, o Brasil se coloca na vitrine global da política climática, assumindo voluntariamente a condição de liderança. Essa posição, contudo, impõe ônus: não basta discursar sobre soberania ou reafirmar compromissos em declarações diplomáticas. É necessário apresentar resultados concretos que demonstrem coerência entre a norma interna e a prática ambiental. Nesse ponto, o cumprimento do Código Florestal adquire papel central, convertendo-se em prova de boa-fé internacional.

Caso o Brasil não consiga alinhar discurso e prática, o risco é evidente: sua soberania poderá ser questionada, não de forma frontal — o que seria inadmissível pelo Direito Internacional clássico —, mas sob o pretexto da ineficácia ambiental, justificando pressões externas cada vez mais incisivas. Nesse jogo de poder e legitimidade, a efetividade do Código Florestal deixa de ser apenas uma questão jurídica doméstica e passa a representar elemento essencial da inserção internacional brasileira na governança climática do século XXI.

3. O papel do Ministério Público Federal

O Ministério Público Federal (MPF) desempenha papel estratégico na efetividade do Código Florestal e, por consequência, na credibilidade ambiental do Brasil perante

04
1948

MORGENTHAU, Hans. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Knopf,

a comunidade internacional. Desde a promulgação da lei em 2012, a atuação do MPF foi decisiva para que os comandos normativos não permanecessem letra morta, mas se transformassem em instrumentos concretos de proteção da vegetação nativa. Essa atuação se manifesta em diferentes frentes: ajuizamento de ações civis públicas para exigir a recuperação de áreas desmatadas ilegalmente, fiscalização da implementação do Cadastro Ambiental Rural (CAR), acompanhamento do Programa de Regularização Ambiental (PRA) e celebração de termos de ajustamento de conduta (TACs) com agentes econômicos e entes federativos.

Essas medidas possuem efeitos que transcendem o âmbito jurídico imediato. Ao forçar a implementação de mecanismos previstos no Código, o MPF fortalece a capacidade estatal de impor limites à degradação ambiental e cria incentivos para a conformidade regulatória. Em última análise, essa atuação projeta o Brasil no cenário internacional como um país dotado de instituições de *accountability* robusta, capazes de conferir legitimidade e credibilidade às políticas ambientais. Como já destacado em *Código Florestal Comentado*⁰⁵, a presença ativa do MPF é condição para que os instrumentos legais de proteção ambiental deixem de ser potenciais e se convertam em realidade tangível.

Além da esfera doméstica, o MPF também tem importância crescente no plano transnacional. O desmatamento ilegal e os crimes ambientais frequentemente se articulam com cadeias produtivas globais, alcançando mercados de exportação e envolvendo empresas multinacionais. Nesse contexto, a cooperação com autoridades estrangeiras torna-se indispensável para a investigação e responsabilização de agentes econômicos que se beneficiam de práticas ambientalmente ilícitas. O MPF participa de grupos de trabalho internacionais, articula-se com organismos multilaterais e contribui para a formação de redes de persecução penal ambiental. Essa inserção demonstra que a proteção da floresta brasileira não é apenas um interesse interno, mas integra a lógica da governança global do clima e da biodiversidade.

Essa atuação encontra respaldo teórico em Andrew Moravcsik⁰⁶, para quem a integração entre instituições nacionais e compromissos internacionais é elemento indispensável da legitimidade da ordem liberal. No caso brasileiro, o MPF representa justamente esse elo: ao mesmo tempo em que garante a aplicação interna do Código Florestal, legitima no plano externo a narrativa de que o país cumpre, com seriedade, suas obrigações multilaterais.

05 NOBRE, Thiago Lacerda. *Código Florestal... Op. cit.*, 2025

06 MORAVCSIK, Andrew. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organization*, vl. 51, n. 4, 1997, pp. 513-553

A relevância do MPF também se manifesta no plano simbólico. Em um cenário em que pressões internacionais podem ser interpretadas como ingerência, a atuação do Ministério Público projeta a imagem de que o próprio sistema de justiça brasileiro é capaz de assegurar conformidade normativa. Essa percepção reduz a vulnerabilidade do Brasil a críticas de ineficácia ambiental e reforça a legitimidade da sua soberania verde, demonstrando que a proteção da Amazônia é garantida por instituições nacionais, e não imposta de fora para dentro.

Assim, o protagonismo institucional do MPF fortalece a posição do Brasil às vésperas da COP30. Sua atuação não apenas garante que a política ambiental brasileira vá além da retórica diplomática, mas também confere substância a compromissos internacionais. Ao transformar obrigações jurídicas em resultados mensuráveis, o MPF demonstra que é possível compatibilizar soberania nacional e governança global, consolidando-se como peça-chave na inserção internacional do Brasil no campo da política climática.

CONCLUSÃO

O Código Florestal deixou de ser apenas um diploma normativo interno e assumiu posição de verdadeiro símbolo da credibilidade brasileira na governança climática. Sua implementação efetiva tornou-se critério de avaliação internacional, não apenas no campo ambiental, mas também na esfera diplomática e econômica. Em um mundo no qual fluxos comerciais, investimentos e cooperação internacional estão cada vez mais condicionados a parâmetros de sustentabilidade, a aplicação concreta do Código converte-se em ativo estratégico do Estado brasileiro.

A plena implementação da lei é condição indispensável para que o país consiga equilibrar a defesa de sua soberania com os compromissos assumidos no âmbito do Acordo de Paris. O Brasil não pode mais sustentar-se apenas na retórica da “soberania verde”; precisa demonstrar que essa soberania se traduz em efetividade jurídica e em resultados tangíveis na redução do desmatamento, na conservação da biodiversidade e na promoção de um modelo de desenvolvimento que integre economia e sustentabilidade. Como já salientado em *Código Florestal Comentado*⁷, a efetividade da lei é tanto um imperativo interno quanto um requisito para a legitimação internacional do país.

Às vésperas da COP30, a expectativa global em relação ao Brasil é clara: apresentar não apenas discursos bem elaborados, mas provas concretas de que o ordenamento jurídico ambiental é capaz de gerar mudanças reais. Nesse sentido, a credibilidade internacional dependerá menos de pronunciamentos diplomáticos e muito mais da redução consistente

07 NOBRE, Thiago Lacerda. *Código Florestal... Op. cit.*, 2025.

das taxas de desmatamento e da consolidação do Código Florestal como política pública de Estado.

Esse desafio foi reconhecido inclusive pelo Supremo Tribunal Federal, que, ao julgar a constitucionalidade da Lei n. 12.651/2012 nas ADIs 4901, 4902, 4903 e 4937, bem como na ADC 42, firmou a compreensão de que o Código é compatível com a Constituição Federal e constitui um dos pilares do sistema jurídico-ambiental brasileiro. A decisão do STF conferiu estabilidade normativa e reafirmou a lei como instrumento legítimo de equilíbrio entre produção e preservação, afastando alegações de inconstitucionalidade que poderiam fragilizar a posição do país no cenário internacional.

Nesse processo, o Ministério Público Federal se projeta como instituição-chave. Seu protagonismo garante que compromissos ambientais não se limitem ao plano formal, mas sejam convertidos em práticas efetivas. Ao articular soberania com governança global, o MPF demonstra que o Brasil dispõe de mecanismos internos de *accountability* capazes de assegurar a proteção da Amazônia sem depender de ingerências externas.

Em uma ordem internacional cada vez mais marcada pela centralidade das questões ambientais, a atuação do MPF reforça a legitimidade da soberania brasileira e, ao mesmo tempo, consolida a imagem do país como ator confiável. Esse equilíbrio entre autonomia nacional e responsabilidade global será determinante para que o Brasil não apenas sedie a COP30, mas se afirme como protagonista na construção de soluções para os desafios climáticos do século XXI.

REFERÊNCIAS

ARON, Raymond. **Paz e guerra entre as nações**. Brasília: EditoraUnB, 2002.

KEOHANE, Robert. **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy**. Princeton: Princeton University Press, 1984.

MORGENTHAU, Hans. **Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace**. New York: Knopf, 1948.

MORAVCSIK, Andrew. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. **International Organization**, vl. 51, n. 4, 1997, pp. 513-553.

NOBRE, Thiago Lacerda. **Código Florestal Comentado**. 2ª ed. rev. e ampl. Curitiba: Juruá, 2025.

ATUAÇÃO DA CLÍNICA DE DIREITOS HUMANOS NO MUTIRÃO DE DESARQUIVAMENTO DE SOLICITAÇÕES DE REFÚGIO NA AMAZÔNIA PARAENSE

Natalia Mascarenhas Simões Bentes

Doutora em Direito Público pela Universidade de Coimbra, Portugal. Coordenadora Adjunta do Curso de Direito do Centro Universitário do Estado do Pará e Coordenadora da Clínica de Direitos Humanos.

Nicole Oliveira Guerra

Graduanda em Direito pelo CESUPA e membro da Clínica de Direito Humanos do CESUPA

Maria Eduarda Cardoso Faro

Graduanda em Direito pelo CESUPA, membro da Clínica de Direito Humanos do CESUPA e estagiária da Defensoria Pública do Estado do Pará

INTRODUÇÃO

O modelo brasileiro de reconhecimento da condição de refugiado permanece atrelado a parâmetros que, embora assentados em marcos normativos internacionais, operam com base em uma racionalidade jurídico-administrativa que invisibiliza povos indígenas em situação de deslocamento forçado. Frente a isso, questiona-se: em que medida o sistema de refúgio vigente no Brasil é capaz de responder, de forma culturalmente sensível e juridicamente adequada, às necessidades dos povos indígenas transfronteiriços? E ainda: como a imposição de um processo digital, ocidentalizado e desprovido de protocolo intercultural contribui para a exclusão dessas populações do direito à proteção internacional?

Pontua-se que este artigo tem por objetivo central analisar os limites jurídicos e institucionais do processo de reconhecimento da condição de refugiado para povos indígenas transfronteiriços no Brasil, com ênfase na crítica ao modelo atual. São objetivos específicos: (i) contextualizar os fluxos migratórios indígenas recentes na região Norte; (ii) apresentar os marcos normativos nacionais e internacionais aplicáveis ao tema; (iii) evidenciar as barreiras institucionais enfrentadas pelos povos indígenas no acesso ao refúgio; (iv) relatar a experiência da Clínica de Direitos Humanos do CESUPA na ação de desarmamento de solicitações de reconhecimento de refúgio da comunidade Warao; e (v) propor uma leitura crítica e decolonial do direito à proteção internacional.

1. Desenvolvimento

A partir da intensificação dos deslocamentos forçados no continente sul-americano, ob-

serva-se o aumento da presença de povos indígenas oriundos da Venezuela no território brasileiro, com destaque para a comunidade indígena Warao. Esses povos, ao cruzarem fronteiras em busca de condições mínimas de sobrevivência, enfrentam desafios ainda mais acentuados do que a população migrante em geral, pois carregam consigo não apenas as marcas da vulnerabilidade social, mas também aquelas associadas à condição étnico-cultural. Dados do CONARE apontam que mais de 30% dos pedidos indígenas são arquivados por ausência de comparecimento. Denunciar essa exclusão como colonialismo institucional é essencial para garantir proteção internacional, através do estabelecimento de protocolos específicos.

Nesse viés, o sistema jurídico brasileiro de refúgio, disciplinado pela Lei n. 9.474/1997 e operado via SISCONARE (plataforma digital do Comitê Nacional para os Refugiados), exige que o solicitante preencha um extenso formulário online, apresente documentos digitalizados e compareça a entrevistas em língua portuguesa, sem considerar barreiras linguísticas, culturais ou de acesso à internet. Para povos como os Warao, cujo modo de vida tradicional muitas vezes não inclui domínio da escrita, fluência em português ou acesso a tecnologias digitais, o processo de solicitação de refúgio se torna inacessível e excludente, resultando frequentemente no arquivamento por “abandono”.

A atuação da Clínica de Direitos Humanos do CESUPA na Amazônia, por meio de um mutirão em março de 2025, de desarquivamento de solicitações de reconhecimento de refúgio de famílias Warao nos estados do Pará, revelou a face concreta desse problema. Foram identificadas diversas situações em que o processo havia sido arquivado não por desistência voluntária, mas por ausência de mediação linguística, falta de acesso à internet ou impossibilidade de deslocamento ao local da entrevista. A clínica acompanhou tecnicamente os desarquivamentos, evidenciando como a exclusão digital e institucional inviabiliza o acesso à proteção internacional mesmo quando os requisitos legais estão presentes.

Essa exclusão sistêmica evidencia a inadequação do modelo de refúgio aos povos originários. A exigência de um procedimento eletrônico, racionalizado e individualizado contrasta com a realidade das comunidades indígenas, cujos deslocamentos têm caráter coletivo, espiritual e territorial. Para os Warao, o deslocamento não é uma escolha meramente política, mas um processo de sobrevivência diante da destruição ambiental, da violência estatal e do colapso das condições mínimas de vida em seus territórios originários.

Em vez de serem reconhecidos como sujeitos de direitos diferenciados, conclui-se que os indígenas são forçados a se enquadrar em um sistema jurídico que os vê como migrantes genéricos. A ausência de políticas públicas específicas e de instrumentos interculturais transforma o direito ao refúgio em uma formalidade vazia. Ao exigir comprovação individualizada de perseguição, documentação oficial e regularidade de permanência, o Estado brasileiro impõe obstáculos intransponíveis a sujeitos cuja própria existência desafia a lógica estatal-nacional. Portanto, cria-se a necessidade de denunciar esse processo como uma forma contemporânea de colonialismo institucional.

2. Proteção internacional de refugiados no Brasil

No que concerne à proteção internacional de refugiados no Brasil, faz-se evidente a ne-

cessária intersecção entre o direito internacional dos refugiados e os direitos dos povos indígenas, com aporte crítico da literatura decolonial latino-americana, tal como a orientação referente aos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, oriundos da Organização das Nações Unidas, que reforça a necessidade da garantia do acesso à justiça, por meio da ODS 16. O primeiro eixo normativo é a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, cujo artigo 1º define refugiado como aquele que:

“Em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.”

Embora essa definição tenha sido ampliada pelo Protocolo de 1967, sua aplicação prática ainda está limitada por critérios eurocêtricos, voltados a contextos pós-Segunda Guerra Mundial.

No Brasil, a Lei n. 9.474/1997 incorporou essa definição e estabeleceu o procedimento formal de reconhecimento da condição de refugiado, a ser processado pelo CONARE. Apesar disso, a referida lei não contempla protocolos específicos para povos indígenas, tampouco prevê mediações culturais, linguísticas ou coletivas. Já a Lei n. 13.445/2017, que rege a política migratória brasileira, afirma em seu art. 3º, inciso III, o princípio da não discriminação por origem nacional ou étnica, mas sua efetividade para povos indígenas permanece simbólica diante da prática institucional excludente.

O segundo eixo normativo relevante é a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que reconhece o direito dos povos indígenas à autodeterminação, à identidade cultural, à consulta livre, prévia e informada, e ao respeito às suas formas próprias de organização social. Essa convenção é, portanto, vinculante para o Estado brasileiro, mas raramente é operacionalizada no campo das políticas migratórias e de refúgio, perpetuando um vazio normativo que prejudica a proteção desses sujeitos.

3. Clínica de direitos humanos do CESUPA (CDH/CESUPA)

A Clínica de Direitos Humanos do CESUPA, em atividade desde 2010, é um espaço acadêmico vinculado ao curso de Direito do Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA), voltado para o ensino, a pesquisa e a extensão com foco na promoção e defesa dos direitos humanos. Atuando sob supervisão docente e orientação jurídica qualificada, a Clínica desenvolve atividades práticas com base em metodologias ativas, privilegiando a articulação entre teoria e prática, especialmente em casos de violações de direitos que afetam populações em situação de vulnerabilidade. Sua atuação envolve a elaboração de petições, relatórios, participação em audiências públicas e articulação com instituições do sistema de justiça e organismos internacionais, como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Ao incorporar a dimensão crítica e transformadora do ensino jurídico, a Clínica se consolida como agente ativo na promoção da justiça social e do fortalecimento dos mecanismos de responsabilização nacional e internacional.

Nesse viés, faz-se iminente a aplicabilidade da realização de mutirões de atendimento

com viés regulamentário, no que concerne à documentação e solicitação de pedido de refúgio daqueles que necessitam, nas dependências do Centro Universitário. Em parceria com O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), a Clínica se propõe a capacitar seus membros, de forma periódica e multiprofissional, a fim de garantir uma atuação centrada e direcionadas àqueles que necessitam apoio e orientações.

A partir do exposto, a CDH/CESUPA também realiza ações de desarquivamento de solicitações indeferidas tacitamente por “abandono de procedimento”, as quais demonstram que a ineficácia do sistema não decorre de desinteresse dos solicitantes, mas da ausência de garantias institucionais mínimas para viabilizar o acesso ao direito à proteção internacional. Tais atuações envolvem mediações linguísticas, elaboração de notas técnicas, interlocução com o ACNUR e petições fundamentadas ao CONARE. Os resultados, ainda que positivos em parte, revelam a necessidade urgente de revisar os critérios e mecanismos de reconhecimento da condição de refugiado quando se trata de sujeitos indígenas.

4. Mutirões de desarquivamento dos pedidos de refúgio promovido pela clínica de direitos humanos do CESUPA e precedentes internacionais

A Clínica de Direitos Humanos do CESUPA realiza atividades em parceria com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), incluindo levantamento de dados, mediação linguística, orientação sobre o uso do SISCONARE, elaboração de notas técnicas e envio de petições fundamentadas ao CONARE. Em todos os casos, verificou-se que os processos arquivados não decorreram de desistência voluntária, mas da inviabilidade estrutural do modelo digital imposto pelo Estado brasileiro.

Atualmente, um dos procedimentos padrão para a regularização da carteira de refúgio é o agendamento e a solicitação desse documento diretamente à Polícia Federal, procedimento que não garante celeridade nem facilidade de contato entre o solicitante e o órgão competente, evidenciando a necessidade de medidas que tornem o acesso à proteção internacional mais efetivo e inclusivo.

Nesse cenário, os entraves burocráticos corroborados à desinformação em massa culminam em um cenário oposto aos entendimentos no âmbito internacional, especificamente no que tange ao Caso da Família Pacheco Tineo Vs. Bolívia, o qual explicita o entendimento do Tribunal Interamericano de Direitos Humanos, pautados nas diretrizes e critérios dispostos pela ACNUR, diante ao viés procedimental:

“Os Estados devem garantir ao solicitante as facilidades necessárias, incluindo os serviços de um intérprete competente, bem como, quando for o caso, o acesso à assessoria e representação jurídica, para apresentar seu pedido às autoridades.”

Faz-se preocupante a ingerência do Estado quanto a disponibilização de um intérprete proficiente na língua materna dos refugiados. Um dos maiores entraves presentes no cotidiano de atendimentos da CDH/CESUPA é compreender as demandas destes de forma individual, o qual corrobora à dependência de contato, inerente aos atendimentos, entre aqueles que estão sendo atendidos, os voluntários da Clínica e o “Líder das comunidades”, este o qual facilita o acesso às informações necessárias para se dar continuidade no processo no Sistema de Solicitação de Reco-

nhecimento da Condição de Refugiado (SISCONARE).

No Brasil, o Sistema de Solicitação de Reconhecimento da Condição de Refugiado (SISCONARE), criado para digitalizar e padronizar o pedido de refúgio, enfrenta obstáculos que comprometem a efetividade do direito de acesso à proteção internacional. Entre as principais dificuldades, destacam-se barreiras tecnológicas — como a exigência de acesso à internet estável, incompatibilidade com dispositivos móveis e instabilidade recorrente da plataforma —, entraves linguísticos pela ausência de tradução integral do sistema e de orientação acessível em múltiplos idiomas, além da complexidade excessiva do preenchimento. Soma-se a isso a dificuldade de atualização cadastral, o suporte institucional limitado e a ausência de canais de atendimento multilíngues, fatores que, na prática, podem atrasar ou inviabilizar o registro formal da solicitação.

A ausência desse registro impacta diretamente a vida dos solicitantes, que permanecem sem documentação regular e, portanto, impedidos de acessar benefícios governamentais, como o programa Bolsa Família, bem como outros serviços públicos essenciais. Tais falhas não apenas prolongam a tramitação do reconhecimento, mas também expõem os solicitantes de refúgio a riscos adicionais, como a impossibilidade de comprovar sua condição perante as autoridades, restrições de acesso a direitos sociais e maior vulnerabilidade socioeconômica.

Reitera-se que o modelo procedimental vigente no Brasil permanece atrelado a uma lógica jurídico-administrativa individualizante, urbano cêntrica e digitalizada, que se materializa, sobretudo, na plataforma SISCONARE. Para povos como os Warao, que vivem em vulnerabilidade extrema e muitas vezes sem domínio da língua portuguesa ou acesso digital, essas exigências tornam o processo de solicitação de refúgio inacessível e excludente, gerando o arquivamento precoce de pedidos legítimos.

No que concerne ao procedimento de solicitação de refúgio de crianças e adolescentes, o sistema ainda se faz extremamente silente, principalmente no que diz respeito às etapas e documentos necessários, sejam dos menores ou dos responsáveis. Nos mutirões realizados, no ano de 2025, na da Instituição CESUPA, fora possível identificar um alto índice de crianças sem a devida documentação e voluntários com extrema dificuldade em manejar o SISCONARE, a fim de realizar a solicitação não apenas dos pais, mas também dos menores.

Assim, conforme estabelecido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso *Família Pacheco Tineo vs. Bolívia*, no que se refere a crianças e adolescentes, aplica-se o disposto no artigo 22 da Convenção sobre os Direitos da Criança, que reconhece o direito de toda criança que solicite ou seja reconhecida como refugiada, de acordo com o direito e os procedimentos internacionais ou internos aplicáveis, a receber a proteção e a assistência necessárias para a salvaguarda de seus direitos.

É vital reiterar as condições e circunstâncias as quais meninos e meninas, no contexto migratório, possam se encontrar. Tais preceitos se encontram rodeados por um cenário de extrema vulnerabilidade, o qual culmina em um agravante na possibilidade de inobservância de seus direitos. Pontua-se que, conforme estabelecido pela Corte IDH, no que diz respeito à realidade de menores imigrantes, é necessária a “adoção de certas medidas específicas com o propósito de assegurar o acesso à justiça em condições de igualdade”, medidas essas que não estão sendo devidamente pleiteadas.

No que concerne a realidade ao qual permeia a compreensão de pessoas em situação de solicitação de refúgio em território nacional, a burocratização excessiva, vinculada a desconcentração de sistemas, haja vista a necessidade de três sistemas distintos: SISCONARE, SISMIGRA e o MigranteWeb – para fins laborais –, ressaltam a inobservância do que se dispõe no âmbito internacional dos direitos humanos, uma vez que os Estados “devem assegurar, em seu ordenamento jurídico interno, que toda pessoa tenha acesso, sem qualquer restrição, a um recurso simples e efetivo que a ampare na determinação de seus direitos, independentemente de seu status migratório”, cenário este inconsistente com a realidade brasileira.

Diferente do SISCONARE, o Sistema de Registro Nacional Migratório (SISMIGRA), gerido pela Polícia Federal, reúne e administra as informações de estrangeiros no Brasil, incluindo dados de entrada, saída, situação migratória e registros vinculados a vistos e autorizações de residência.

Apesar de sua relevância para a gestão migratória e para a segurança de fronteiras, o sistema apresenta entraves que afetam diretamente o exercício de direitos por parte da população migrante. Entre os principais desafios, destacam-se a dificuldade de acesso para atualização de dados, a ausência de integração eficiente com outras plataformas governamentais — como o Sisconare e o MigranteWeb —, e a limitada transparência no fornecimento de informações ao próprio migrante sobre seu registro.

Outrossim, o caso *Família Pacheco Tineo vs. Bolívia* traz também precisões quanto aos procedimentos para determinar a condição ou o estatuto de refugiado. Da mesma forma, “[o] direito de buscar e receber asilo, estabelecido no artigo 22.7 da Convenção Americana, lido em conjunto com os artigos 8 e 25 do mesmo dispositivo, garante que a pessoa solicitante do estatuto de refugiado seja ouvida pelo Estado ao qual solicita, com as devidas garantias, mediante o respectivo procedimento”. Faz-se iminente, portanto, a controvérsia diante as garantias propostas pelo Estado e os entraves logísticos para pleitear tais direitos.

A necessidade de uma reanálise e adaptabilidade diante aos sistemas hoje em funcionamento se encontra cada vez mais presente. É imperioso ressaltar que o Brasil, como Estado-membro fundador da Organização dos Estados Americanos (OEA), por ocasião da assinatura da Carta de Bogotá, em 1948, assumiu compromissos de envergadura, encampando a atribuição de fortalecer, no plano interno, os princípios e pilares fundamentais da OEA. Entre esses, destaca-se o empenho em conferir efeito às normas da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José).

CONCLUSÃO

A experiência relatada neste trabalho revela, com clareza, o abismo entre a promessa normativa do direito internacional dos refugiados e sua realização concreta no caso dos povos indígenas em deslocamento. Embora o Estado brasileiro tenha ratificado convenções relevantes e possua leis que, em tese, garantem a proteção de pessoas em situação de refúgio, os instrumentos e procedimentos utilizados estão profundamente desconectados da realidade indígena.

O arquivamento precoce de pedidos de reconhecimento da condição de refugiado por “abandono de procedimento” não é, portanto, uma falha pontual, mas o reflexo de um sistema

jurídico estruturado para atender sujeitos que se encaixam no modelo do migrante ideal: alfabetizado, urbano, individual e “documentalizado”. No caso dos Warao, cuja lógica de pertencimento é coletiva, territorial e espiritual, esse modelo se mostra não apenas insuficiente, mas abertamente excludente.

Ao invés de adaptar-se às necessidades dos povos originários, o Estado impõe a esses sujeitos um protocolo incompatível com sua realidade. Assim, transforma o próprio processo de refúgio — que deveria ser um mecanismo de proteção — em um novo instrumento de exclusão, revitimização e apagamento.

A ação de desarquivamento promovida pela Clínica de Direitos Humanos do CESUPA evidenciou, na prática, os efeitos dessa estrutura excludente. A ausência de tradutores, a dificuldade de acesso ao sistema eletrônico e a inexistência de protocolos específicos para povos indígenas levaram ao indeferimento tácito de dezenas de solicitações legítimas. Com a reabertura dos processos, foi possível reverter parte dessas injustiças, mas o esforço da sociedade civil não pode continuar a suprir, isoladamente, as omissões estatais.

A permanência de um modelo de reconhecimento de refúgio baseado na racionalidade administrativa, centrado na figura do “refugiado universal” — ocidental, individual, digitalizado e documentado — compromete o princípio da proteção integral, da não discriminação e da dignidade da pessoa humana. A jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, em casos como *ComunidadXákmokKásek v. Paraguai* e *Poblete Vilches vs. Chile*, já reconheceu que a ausência de adequação institucional às necessidades de grupos em situação de vulnerabilidade configura violação de direitos fundamentais.

É preciso, portanto, romper com a colonialidade ainda presente nos instrumentos jurídicos e administrativos do Estado brasileiro. A descolonização do sistema de refúgio exige o reconhecimento da diversidade de trajetórias, saberes e formas de organização dos povos indígenas. Isso inclui: protocolos específicos para entrevistas com indígenas; formulários traduzidos e adaptados a contextos coletivos; presença de intérpretes interculturais; e possibilidade de solicitação de refúgio por via presencial e mediada por lideranças comunitárias.

REFERÊNCIAS

ACNUR. **Guia de boas práticas para o atendimento a povos indígenas refugiados e migrantes no Brasil**. Brasília: ACNUR, 2022. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2022/04/guia-indigenas.pdf>.

ACNUR. **Indígenas Warao no Brasil: situação e recomendações**. Brasília: ACNUR, 2020. Disponível em: <https://www.acnur.org>.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Manual do Solicitante de Refúgio – Sisconare**. Brasília: MJSP, 2023. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/sisconare/manual>.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Diálogo do Judiciário com organismos internacionais de direitos humanos**. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/09/101678eb167db24fd3f97f4a73d21013.pdf>.

CONSELHO NACIONAL DE REFUGIADOS (CONARE). **Relatório Anual de Atividades – 2022**. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Comunidad Indígena XákmokKásek vs. Paraguai**. Sentença de 24 de agosto de 2010. Série C, n. 214.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Familia Pacheco Tineo vs. Bolivia**. Série C, n. 272.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Poblete Vilches y otros vs. Chile**. Sentença de 8 de março de 2018. Série C, n. 349.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Roche Azaña y otros vs. Nicaragua**. Série C, n. 403.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados**. Opinión Consultiva OC-18/03, 17 set. 2003. Série A, n. 18.

GUAJAJARA, Sônia. **O futuro é ancestral**. Rio de Janeiro: Zahar, 2022.

MICHAELIS. **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. Verbete: asilo. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=asilo>.

MIGNOLO, Walter. Epistemologias do Sul e a opção decolonial. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (org.). **Epistemologias do Sul**. São Paulo: Cortez, 2010. pp. 19-41.

ONU. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra, 1951.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica)**, 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais**. Genebra, 1989.

QUIJANO, Aníbal. **Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

RIBEIRO, Djamila. **O que é lugar de fala**. São Paulo: Letramento, 2017.

UNICEF. **Convenção sobre os Direitos da Criança**. Brasília: UNICEF Brasil, 2024. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>.

O BOLETIM INDICA

|||||

Neste número, o Boletim Indica a obra **Tratado de Direito Penal Econômico e Empresarial (TirantloBlanch Brasil, 2025)**, de autoria do Subprocurador-Geral da República **Artur Gueiros**, membro do Ministério Público Federal desde 1993 e Professor Titular de Direito Penal da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). A trajetória acadêmica e profissional do autor o credencia como uma das principais vozes contemporâneas na reflexão dogmática sobre o direito penal econômico.

Graduado em Direito pela UERJ (1989), mestre pela PUC-Rio (1997), doutor pela USP (2006) e pós-doutor pela Universidade de Coimbra (2016), Gueiros combina sólida formação acadêmica com uma dedicada prática profissional marcada pela atuação em casos emblemáticos envolvendo criminalidade econômica no Brasil, como o conhecido escândalo do Banco Marka.

Além disso, construiu carreira docente de referência, sendo um dos principais articuladores da linha de pesquisa em Direito Penal no programa de pós-graduação stricto sensu da UERJ. Sua produção bibliográfica é vasta, incluindo títulos como “Direito Penal – Parte Geral (em coautoria com Carlos Eduardo Adriano Japiassú)”, “Direito Penal Empresarial”, “Presos estrangeiros no Brasil: aspectos jurídicos e criminológicos”, “Novas tendências do Direito Extradicional”, entre outros, todos fundamentais para a compreensão do direito penal contemporâneo. Também é o Editor da Revista Científica do CPJM, periódico de prestígio e com acesso gratuito na internet (www.rcpjm.cpjmufrj.br).

A obra ora destacada tem por objetivo central oferecer uma visão sistemática do direito penal econômico e empresarial. Partindo da matriz criminológica inaugurada por Edwin Sutherland, com a clássica noção de “crime de colarinho branco”, Gueiros retoma o debate sobre as bases históricas e sociológicas da criminalidade econômica, para então articular uma teoria geral do direito penal econômico. O livro se diferencia de compilações ou manuais meramente descritivos ao propor um tratamento dogmático abrangente, que integra análise criminológica, dados empíricos e reflexão normativa. Nesse percurso, percorre teorias explicativas como a associação diferencial, as técnicas de neutralização de culpa, a teoria da escolha racional e da anomia, até chegar a um perfil criminológico do delinquente econômico — tema ainda incipiente na literatura brasileira e latino-americana.

Outro ponto de destaque é o diálogo com a regulação estatal e com a autorregulação empresarial, reconhecendo que o direito penal econômico somente encontra legitimidade em um capitalismo regulado, onde o Estado assume responsabilidades constitucionais de proteção coletiva. A intervenção penal, nesse sentido, deve ser reservada às violações mais graves — como nos âmbitos do meio ambiente, do mercado de capitais, do sistema tributário ou do consumo — quando outros instrumentos jurídicos se mostram insuficientes. A reflexão se conecta a debates atuais sobre normas penais em branco, compliance criminal e responsabilidade penal da pessoa jurídica. Ao enfrentar resistências doutrinárias que ainda se apegam ao brocardo *societas delinquere non potest*, o autor demonstra a superação desse paradigma e a necessidade de responsabilizar empresas que, em sociedades complexas, são capazes de causar danos maciços e difusos.

O tratado também dedica especial atenção à temática do compliance, explorando sua aplicação tanto no setor privado quanto na administração pública. Essa abertura para o campo público é inovadora, pois coloca em evidência a crescente interação entre o Estado e a iniciativa privada e a necessidade de parâmetros éticos mais rigorosos na esfera administrativa. A análise é complemen-



tada por capítulos dedicados ao concurso de agentes, à responsabilização individual de dirigentes e colaboradores, à teoria do crime econômico e às especificidades do processo penal da pessoa jurídica. O fechamento da obra, com uma teoria da pena ajustada às peculiaridades da criminalidade empresarial, confere ainda mais densidade à proposta de sistematização.

A leitura revela-se crítica e comprometida com uma dogmática moderna, dialogando com a doutrina espanhola e com experiências estrangeiras, sem perder de vista a realidade brasileira. Em contraste com obras que se limitam a comentar legislações esparsas ou a reunir artigos independentes, o trabalho de Gueiros busca oferecer uma visão unificada, teórica e aplicada, do direito penal econômico. Ao fazê-lo, cumpre a função de um verdadeiro tratado: mais do que manual ou coletânea, um corpo doutrinário robusto que se pretende permanente e que oferece fundamentos sólidos para a prática, o ensino e o avanço da pesquisa na área.

Por tudo isso, o Tratado de Direito Penal Econômico e Empresarial de Artur Gueiros é obra de visita obrigatória para membros do Ministério Público, magistrados, advogados e estudiosos que se debruçam sobre os desafios da criminalidade econômica. Em tempos em que a vitimização difusa causada por delitos empresariais se impõe como uma das maiores ameaças à coletividade, a contribuição do autor é clara: reafirmar a legitimidade e a necessidade do direito penal econômico como instrumento de proteção de bens jurídicos fundamentais, sem ceder a visões minimalistas que, sob o pretexto de salvaguardar garantias, acabam por perpetuar a seletividade social do sistema penal.

Trata-se, sem dúvida, de um clássico em construção, destinado a orientar e inspirar a atuação institucional e acadêmica por muitos anos.

José Maria de Castro Panoeiro

Procurador da República.

Doutor em Direito Penal pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2020). Mestre em Direito Penal pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2013).

É professor de Direito Penal na Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ) e da Escola de Direito da AMPERJ



anpr

Associação Nacional
dos Procuradores
da República