



PROCESSOS ESTRUTURAIS

A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL



PROCESSOS ESTRUTURAIS

A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Secretaria-Geral da Presidência
Aline Rezende Peres Osorio

Gabinete da Presidência
Fernanda Silva de Paula

Secretaria do Tribunal
Fernanda do Valle Azambuja

**Secretaria de Altos Estudos,
Pesquisas e Gestão da
Informação**
Patrícia Perrone Campos Mello

**Coordenadoria de Difusão da
Informação**
Renata Helena Souza Batista de
Azevedo Rudolf

**Núcleo de Processos Estruturais e
Complexos**
Matheus Casimiro Gomes
Serafim

**Coordenação da obra e revisão
final**

Patrícia Perrone Campos Mello
Matheus Casimiro Gomes
Serafim

Renata Helena Souza Batista de
Azevedo Rudolf

Supervisão da pesquisa aplicada
Matheus Gomes Nina Ribeiro

**Sistematização e análise de
julgados**
Alessandra Correia Marreta
Gustavo Machado Milhomem
Priscila Heringer Cerqueira
Pooter
Soraia de Almeida Miranda
Tiago Batista Cardoso

Revisão de conteúdo
Camila Nascimento de Souza
Eliane Nestor da Silva Santos
Isabela Gerbelli Garbin
Ramanzini

Produção editorial
Lilian Januzzi Vilas Boas

**Revisão de texto e de provas
editoriais**
Márcia Gutierrez Aben-Athar
Bemerguy
Lúcia Helena Lopes Fachinetto
Mariana de Araújo Alves

Capa
Roberto Hara Watanabe

Projeto gráfico
Camila Penha Soares

Diagramação
Camila Penha Soares
Aline da Silva Pereira
Ana Carolina Caetano

Ficha catalográfica
Luiza Gallo Pestano
Andréia Cardoso Nascimento
Gabriela Ayres Miranda Cunha

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Supremo Tribunal Federal – Biblioteca Ministro Victor Nunes Leal)

Brasil. Supremo Tribunal Federal (STF).

Processos estruturais [recurso eletrônico] : a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal / Supremo Tribunal Federal; coordenação da obra e revisão final: Patrícia Perrone Campos Mello, Matheus Casimiro Gomes Serafim, Renata Helena Souza Batista de Azevedo Rudolf ; supervisão da pesquisa aplicada: Matheus Gomes Nina Ribeiro; sistematização e análise de julgados: Alessandra Correia Marreta, Gustavo Machado Milhomem, Priscila Heringer Cerqueira Pooter, Soraia de Almeida Miranda, Tiago Batista Cardoso; revisão de conteúdo: Camila Nascimento de Souza, Eliane Nestor da Silva Santos, Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini. -- Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2025.
eBook (516 p.)

Modo de acesso: <https://portal.stf.jus.br/arquivo/livraria/ProcessosEstruturais.pdf>.
ISBN : 978-65-6141-063-2..

1. Processo estrutural, Brasil. 2. Tribunal supremo, jurisprudência, Brasil. 3. Controle de constitucionalidade, Brasil. I. Mello, Patrícia Perrone Campos. II. Serafim, Matheus Casimiro Gomes. III. Rudolf, Renata Helena Souza Batista de Azevedo. IV. Ribeiro, Matheus Gomes Nina. V. Rudolf, Renata Helena Souza Batista de Azevedo. VI. Marreta, Alessandra Correia. VII. Milhomem, Gustavo Machado. VIII. Pooter, Priscila Heringer Cerqueira. IX. Miranda, Soraia de Almeida. X. Cardoso, Tiago Batista. XI. Souza, Camila Nascimento de. XII. Santos, Eliane Nestor da Silva. XIII. Ramanzini, Isabela Gerbelli Garbin. XIV. Título. XV. Série.

CDDir-341.4

Supremo Tribunal Federal

Ministro

Luís Roberto Barroso
Presidente (26.06.2013)

Ministro

Luiz **Edson Fachin**
Vice-Presidente (16.06.2015)

Ministro

Gilmar Ferreira **Mendes**
Decano (20.06.2002)

Ministra

Cármem Lúcia Antunes Rocha
(21.06.2006)

Ministro

José Antonio **Dias Toffoli**
(23.10.2009)

Ministro

Luiz Fux
(03.03.2011)

Ministro

Alexandre de Moraes
(22.03.2017)

Ministro

Kassio **Nunes Marques**
(05.11.2020)

Ministro

André Luiz de Almeida Mendonça
(16.12.2021)

Ministro

Cristiano Zanin Martins
(03.08.2023)

Ministro

Flávio Dino de Castro e Costa
(22.02.2024)



LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABRASCO	Associação Brasileira de Saúde Coletiva
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADO	Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
ADEPARÁ	Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Pará
ADPF	Arguição de descumprimento de preceito fundamental
AGU	Advocacia-Geral da União
APIB	Articulação dos Povos Indígenas do Brasil
API	Interface de Programação de Aplicações
APP	Áreas de Preservação Permanente
ASV	Autorização de Supressão Vegetal
BAPEs	Bases de Proteção Etnoambientais
CAT	Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CEDH	Corte Europeia de Direitos Humanos
Cepal	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CF	Constituição Federal
CFCs	Gases clorofluorcarbono
CGU	Controladoria-Geral da União
CGIIRC	Coordenação-Geral de Índios Isolados e Recém Contatados
CIAPs	Centrais Integradas de Alternativas Penais
CIMEs	Centrais Integradas de Monitoração Eletrônica
Cimi	Conselho Indigenista Missionário
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CMAP	Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
COIAB	Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONAVEG	Comissão Nacional para Recuperação da Vegetação Nativa
COPs	câmeras corporais
COPOM	Centro de Operações da Polícia Militar
CPC	Código de Processo Civil

CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPP	Código de Processo Penal
CPT	Comitê Europeu para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CRVs	Centrais de Regulação de Vagas
CTL	Coordenação Técnica Local
Datasus	Departamento de Informação e Informática do Sistema Único de Saúde
DEPEN	Departamento Penitenciário Nacional
DMF	Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas
DOF	Documento de Origem Florestal
DPT	Diretoria de Proteção Territorial
DPU	Defensoria Pública da União
ECI	Estado de Coisas Inconstitucional
FNDF	Fundo Nacional do Desenvolvimento Florestal
FNMA	Fundo Nacional do Meio Ambiente
FNMC	Fundo Nacional sobre Mudança do Clima
FPEs	Frentes de Proteção Etnoambientais
Funai	Fundação Nacional dos Povos Indígenas ¹
FUNAPOL	Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-fim da Polícia Federal
Funpen	Fundo Penitenciário Nacional
GMFs	Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário
GTA	Guia de Trânsito Animal
HC	<i>Habeas Corpus</i>
IDDD	Instituto de Defesa do Direito de Defesa
i.e.	<i>id est</i>
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

¹ Nesta publicação, o termo FUNAI é utilizado como sigla da Fundação Nacional do Índio. Contudo, desde 2023, o órgão federal responsável pela política indigenista brasileira passou a ser denominado Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai).

Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INDE	Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPPSC	Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho
ISTs	Infecções Sexualmente Transmissíveis
ISA	Instituto Socioambiental
LC	Lei Complementar
LEP	Lei de Execução Penal
LGBTQIA+	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Trans/Transgêneros/Trans/Travestis, Queer, Intersexo, Assexuais e mais
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
MC	Medida Cautelar
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MNTB	Missão Novas Tribos do Brasil
MPF	Ministério Público Federal
NUPEC/STF	Núcleo de Processos Estruturais Complexos
NUSOL/STF	Núcleo de Solução Consensual de Conflitos
OACNUDH	Oficina do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos
OC	Laboratório do Observatório do Clima
OC	Opinião Consultiva
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OPAS	Organização Pan-Americana da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PIDESC	Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PIIRC	Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato
Planaveg	Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PNAT	Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Polamazônia	Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia
PPCDAm	Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal
PREVFOGO	Centro Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais

PRODES	Projeto de Monitoramento do Desmatamento da Amazônia Legal por Satélite
PSA	Processo Sancionador Ambiental
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PTPT	Plano de Trabalho de Proteção Territorial
Ref	Referendo
SasiSUS	Susbistema de Atenção à Saúde Indígena
SEGAT	Serviço de Gestão Ambiental e Territorial
SESAI	Secretaria Especial de Saúde Indígena
SENAPPEN	Secretaria Nacional de Políticas Penais
SICAR	Sistema de Cadastro Ambiental Rural
SIDH	Sistema Interamericano de Direitos Humanos
SINAFLO	Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais
SINE	Sistema Nacional de Emprego
SINESP	Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas
SINIMA	Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SISPPCDAm	Sistema de Monitoramento do PPCDAm
SISSOLO	Sistema de Informação de Vigilância em Saúde de Populações Expostas a Solo Contaminado
SL	Suspensão de Liminar
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Terra Indígena
UC	Unidade de Conservação
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UNIVAJA	União dos Povos Indígenas do Vale do Javari
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
USP	Universidade de São Paulo
v.	<i>versus</i>
VEP	Vara de Execução Penal
v.g.	<i>verbi gratia</i>
vs.	<i>versus</i>

APRESENTAÇÃO

É com grande satisfação que apresento a obra *Processos Estruturais: a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. Esta publicação traz uma seleção de decisões marcantes desta Corte voltadas ao enfrentamento de questões complexas, persistentes e profundamente enraizadas na realidade brasileira. Nesse sentido, oferece um retrato preciso de como a técnica dos processos estruturais tem sido gradualmente incorporada e desenvolvida no contexto constitucional e institucional do país.

Originados na jurisprudência norte-americana e utilizados em diversos países do Sul Global, os processos estruturais assumem contornos próprios no Brasil. No Supremo Tribunal Federal (STF), representam inovação que se agrega às práticas já consolidadas de controle de constitucionalidade. Ao integrar o repertório da atuação jurisdicional brasileira, distinguem-se por sua especial aptidão para enfrentar contextos de inércia ou de atuação deficitária do poder público, frequentemente associados à perpetuação de violações sistemáticas de direitos fundamentais.

Ao contrário das ações tradicionais, que se concentram na análise abstrata de normas ou na correção pontual de inconstitucionalidades, os processos estruturais voltam-se à transformação gradual de realidades. Esses litígios demandam soluções integradas, progressivas e sustentáveis, capazes de enfrentar as múltiplas camadas de complexidades que marcam o cenário nacional, como as desigualdades históricas, as vulnerabilidades sociais e as omissões reiteradas. Nesse contexto, o STF é chamado não apenas a declarar direitos, mas a viabilizá-los por meio do estímulo ao diálogo interinstitucional, da escuta qualificada de atores sociais e do monitoramento contínuo da implementação de medidas concretas.

Esta obra documenta justamente esse percurso: a tradução criativa e pragmática de uma técnica internacionalmente reconhecida para uma realidade local repleta de especificidades próprias. No Brasil, são expressivas as evidências de desigualdades e de instituições fragilizadas por omissões e resistências. Em um

terreno marcado por vulnerabilidades, onde a promessa constitucional de dignidade para todos segue inconclusa, os processos estruturais ganham relevância como instrumentos capazes de construir caminhos de ação e superação de forma dialogada e progressiva entre diferentes órgãos públicos.

As decisões aqui reunidas enfrentam realidades que ainda definem o Brasil contemporâneo: pobreza extrema, racismo estrutural, violência institucional, ausência do Estado em territórios periféricos, violações contra povos indígenas e devastação ambiental. Na esteira das decisões compiladas nesta obra, o conceito de “estado de coisas inconstitucional” exemplifica como o Tribunal tem reafirmado o pacto constitucional e procurado avançar na concretização dos compromissos firmados pela Constituição de 1988.

É importante reconhecer que os processos estruturais não se limitam a uma técnica decisória. Sua condução exige a reconfiguração das práticas institucionais do próprio Judiciário. Decidir, nesses casos, é menos um ato de imposição de autoridade e mais um exercício contínuo de articulação, escuta e monitoramento. Nessa nova lógica, a atuação judicial assume contornos mais abertos e cooperativos, orientada à transformação efetiva, embora gradual, de realidades inconstitucionais que impactam diretamente as condições de vida da população.

Esta obra, como o leitor poderá observar, evidencia essa relevante mudança de paradigma da atuação jurisdicional. Os casos aqui reunidos mostram como o STF tem fomentado o diálogo entre instituições, impulsionado a formulação de planos de ação voltados a alterar tais realidades e acompanhado a sua implementação ao longo do tempo. A criação do Núcleo de Processos Estruturais (NUPEC), em 2023, marca um passo decisivo nesse amadurecimento institucional e reflete o compromisso do Tribunal com uma jurisdição mais responsiva, dialógica e eficaz.

Ao reunir e sistematizar as decisões mais significativas sob a perspectiva dos processos estruturais, esta publicação cumpre dupla finalidade: oferece subsídios qualificados para pesquisadores, operadores do direito e gestores públicos, e,

ao mesmo tempo, consolida parte da memória institucional de uma Corte que tem enfrentado, na exata medida das suas possibilidades e dentro dos marcos da sua missão constitucional, o desafio de transformar realidades inconstitucionais por meio da força normativa da Constituição.

Em um país marcado por desigualdades estruturais, esse repertório jurisprudencial constitui um convite à reflexão e, também, uma afirmação da capacidade transformadora da jurisdição constitucional. Que esta obra sirva não apenas como registro da trajetória em construção no STF, mas também como estímulo ao aperfeiçoamento contínuo da atuação judicial em cenários de injustiça estrutural. E que a leitura inspire novas práticas, fortaleça o debate público e renove o compromisso de todos com uma democracia mais justa e uma Justiça cada vez mais próxima da sociedade.

Ministro **Luís Roberto Barroso**

Presidente do Supremo Tribunal Federal



NOTA METODOLÓGICA

Esta publicação reúne e analisa decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) em casos reconhecidos como *processos estruturais*, com o objetivo de sistematizar o papel da Corte em litígios que envolvem violações massivas de direitos fundamentais e o desenvolvimento de soluções em contextos de omissão ou falta de coordenação institucional.

Os litígios estruturais caracterizam-se por falhas crônicas e persistentes no funcionamento das instituições estatais, que causam ou perpetuam uma realidade de desconformidades com a Constituição. A resposta judicial, nesses casos, frequentemente envolve a reformulação de políticas públicas e o emprego de medidas graduais, interinstitucionais e colaborativas. Trata-se de atuação judicial em múltiplas fases, pois conta com a participação de diversos atores, com perspectivas transformadoras e dialógicas, e o monitoramento judicial contínuo.

1. Seleção dos casos

A seleção dos casos que integram esta obra partiu da identificação dos precedentes do STF indexados como processos estruturais. O levantamento e a filtragem inicial foram realizados por meio de pesquisa de jurisprudência no portal do STF e compreenderam as seguintes bases de dados: “enunciados das súmulas do STF”; “acórdãos e decisões monocráticas publicadas”; e “julgamentos recentes divulgados no *Informativo STF*”.

Ao utilizar como palavra-chave o termo “processo estrutural”, a busca resultou na formação de um banco de casos com 20 acórdãos – 16 casos julgados pelo Tribunal Pleno, e 4 pela Segunda Turma – e 58 decisões monocráticas.

Em seguida, aplicaram-se filtros qualitativos com o objetivo de refinar a amostra. A lista preliminar foi confrontada com os casos acompanhados pelo Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC) do STF, o que resultou

em uma nova seleção composta por 17 processos. Dentre eles, priorizaram-se os precedentes de maior impacto institucional ou social, bem como aqueles que evidenciavam padrões interpretativos consolidados. Para isso, foram considerados os seguintes critérios:

- (i) fase processual: diagnóstico do problema estrutural, elaboração ou homologação de planos de ação e monitoramento;
- (ii) relevância temática: com ênfase em direito à saúde, direito ao ambiente ecologicamente equilibrado, segurança pública e sistema prisional; e
- (iii) tipo de atuação judicial: decisão monocrática, acórdão, medida cautelar, tutela provisória e decisão de mérito.

A partir desse processo, foram selecionados 7 casos representativos, submetidos a análise qualitativa aprofundada.

2. Estrutura da análise

O exame de cada caso baseou-se em um modelo analítico estruturado em três eixos principais, concebido para captar a complexidade e a singularidade dos litígios estruturais:

- (i) contexto fático e jurídico – identificação das razões que motivaram o ajuizamento da ação, na análise da ocorrência de violação massiva ou crônica de direitos fundamentais, na apuração da omissão dos Poderes Públicos na efetivação de políticas públicas para enfrentamento do problema, e na eventual caracterização de um *estado de coisas inconstitucional*;
- (ii) decisão estruturante – exame das decisões proferidas, com destaque para os fundamentos constitucionais invocados, o diálogo internacional com os sistemas internacionais de direitos humanos e os tipos de intervenção judicial adotados;

(iii) fases processuais – identificação de desdobramentos processuais, com ênfase nas etapas de: diagnóstico e reconhecimento de violação massiva de preceitos fundamentais; determinação de elaboração ou homologação de planos de ação; e monitoramento da implementação de políticas públicas e da capacidade de articulação institucional.

Com base nesses eixos, foram extraídos e organizados, para cada caso analisado, os elementos a seguir.

(i) Análise geral – folha de abertura com informações centrais do caso:

- a. identificação do caso – partes, relatoria, data de julgamento, fase processual, realização de audiência pública e participação de *amicus curiae*;
- b. resumo do caso – síntese do contexto com base em informações constantes dos autos;
- c. linha do tempo – infográfico, em ordem cronológica, com as principais fases decisórias; e
- d. preceitos violados – dispositivos constitucionais e internacionais invocados.

(ii) Análise individual de decisões:

- a. identificação da decisão: título, relatoria e data de julgamento;
- b. fase do processo estrutural: indicação do estágio processual correspondente;
- c. resumo da decisão;
- d. ementa;
- e. tese (quando aplicável);

- f. fundamentação jurídica: principais argumentos (razões de decidir) utilizados na construção da decisão¹;
- g. diálogo com o Sistema Internacional de Direitos Humanos (SIDH): destaques de trechos da interlocução entre o STF e as normas ou os parâmetros internacionais; e
- h. dispositivo da decisão: resultado do julgamento ou decisão.

Os casos foram sistematizados em ordem cronológica. Considerou-se como marco inicial a data de julgamento da primeira decisão relevante de cada caso em exame. Cada caso é apresentado com uma folha de abertura que contém informações gerais, seguida da análise de decisões subsequentes, categorizadas nas três fases do *processo estrutural*:

- (i) *Fase I – Diagnóstico do problema e atribuição de caráter estrutural ao processo*: decisão que diagnosticou e(ou) reconheceu a violação massiva de direitos fundamentais, a partir da qual o processo passou a ser indexado como litígio estrutural;
- (ii) *Fase II – Apresentação e avaliação de Plano*: apresentação ou homologação de plano de ação com metas, cronograma de atividades, matriz de responsabilidade e indicadores de monitoramento; e
- (iii) *Fase III – Monitoramento*: decisões de monitoramento da implementação de políticas públicas para enfrentamento do problema.

Vale destacar que os trechos de julgados transcritos nesta obra observaram a ortografia original, conforme as regras vigentes à época em que redigidos. Entretanto, não se reproduziram os grifos constantes de tais decisões. A opção almeja proporcionar maior fluidez à leitura e à diagramação.

¹ Optou-se por trabalhar cada decisão como uma unidade de análise e, dentro dela, a fundamentação do redator ou relator, como elemento central de exame. Excepcionalmente, quando o voto do Relator foi vencido apenas em parte, foram destacadas as razões de decidir coincidentes constantes do voto originário e da divergência registrada pelo Redator do acórdão.

3. Objetivo e impacto esperado

Ao sistematizar o conjunto de precedentes, esta publicação consolida uma ferramenta de referência para o acompanhamento da atuação do STF em litígios estruturais e contribui para: oferecer uma base prática de consulta para operadores do direito, pesquisadores e demais agentes envolvidos na formulação, na aplicação e no controle de políticas públicas; fomentar o debate institucional e acadêmico sobre o papel do STF na formulação de soluções estruturantes e na reparação de violações complexas e persistentes de direitos fundamentais; e incentivar a reflexão crítica e propositiva sobre os mecanismos de aprimoramento da jurisdição constitucional, especialmente no que se refere à efetivação de direitos fundamentais em contextos de inércia ou falência institucional.

Esta publicação busca consolidar a compreensão dos processos estruturais como vertente relevante da jurisdição constitucional contemporânea, com destaque para o papel do STF na governança judicial democrática e na indução de políticas públicas estruturantes diante de omissões históricas do Estado.



PROCESSOS ESTRUTURAIS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A Constituição de 1988 é ambiciosa. Elaborada em um contexto de transição para a democracia e busca por inclusão, seus autores firmaram verdadeiro compromisso maximizador. No centro do novo pacto político, está o objetivo de transformar profundamente a realidade brasileira, em especial as graves desigualdades sociais, econômicas e políticas. Apesar dos relevantes avanços nas últimas décadas, ainda há, infelizmente, importante lacuna entre os objetivos da Constituição e a realidade.

Pela divisão de competências fixadas no texto constitucional, espera-se que as instâncias majoritárias tratem esses graves problemas por meio de políticas públicas. Mas o que fazer quando a sua atuação é insuficiente e permite que uma realidade contrária à Constituição persista e viole gravemente direitos fundamentais? Os grupos que têm os seus direitos violados não terão a quem recorrer?

Os processos estruturais são instrumento que permite ao Judiciário contribuir para a solução de situações concretas de desconformidade constitucional e, ao mesmo tempo, conciliar sua atuação com as competências e capacidades institucionais atribuídas às instâncias majoritárias. A origem dos processos estruturais é atribuída ao caso *Brown v. Board of Education*, mais especificamente ao caso *Brown II*, julgado pela Suprema Corte Americana em 1955. Nas décadas que sucederam esse caso, o processo estrutural foi inserido também em outros países, especialmente naqueles do chamado Sul Global, como África do Sul, Argentina, Colômbia, Índia e Peru.

Os processos estruturais são caracterizados por três elementos: objeto, objetivo e técnica de condução.

Objeto: estado de coisas que causa grave, sistemática e crônica violação de direitos fundamentais de uma coletividade. Há consenso sobre a existência de

tais violações e sua gravidade, mas há também diversos caminhos possíveis para resolver o problema. Trata-se, ainda, de violações sistemáticas, pois não se referem à necessidade de uma ação pontual do Poder Público, mas a um conjunto de ações e omissões que levaram a esse estado de coisas. Por fim, o processo estrutural alude a uma situação crônica, porque consolidada por muito tempo e, infelizmente, não enfrentada de forma adequada pelo Poder Público.

Objetivo: transformar gradualmente o estado de coisas em desconformidade com a Constituição, o que permite a proteção concreta e adequada aos direitos violados. Diferentemente do controle de constitucionalidade tradicional, a principal consequência não é a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos ou de omissões, mas a promoção de mudança da realidade.

No entanto, não é o Judiciário que define como a transformação irá ocorrer. Normalmente, ele determina que os órgãos públicos responsáveis elaborem um plano de ação que contenha metas, cronograma de atividades, matriz de responsabilidade e indicadores de monitoramento. É o próprio plano apresentado pelos gestores públicos que funciona como instrumento de mudança da realidade em questão.

Técnica de condução: apresentado o plano de ação e homologado pelo Judiciário, inicia-se a fase da implementação. O processo não se encerra com a aprovação do plano. Para garantir o efetivo cumprimento do que foi apresentado, o juiz retém a jurisdição sobre o caso e monitora a transformação da realidade inconstitucional por determinado período. Podem ser necessárias decisões complementares que possibilitem o ajuste do plano de ação e seu efetivo cumprimento. O diálogo interinstitucional deve ser fortalecido nessa fase, para que o Judiciário compreenda os desafios encontrados pelo Executivo e colabore com sua superação.

Desde 2015, o número de ações estruturais aumentou consideravelmente no Supremo Tribunal Federal. Hoje, existem processos estruturais que tratam de temas como: (i) o estado de coisas inconstitucional do sistema prisional bra-

sileiro; (ii) o fortalecimento do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena; (iii) a alta letalidade nas operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro; (iv) o combate às queimadas na Amazônia e no Pantanal, com o fortalecimento do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). A quantidade e a complexidade dessas ações exigiram uma mudança estrutural no próprio STF.

Em outubro de 2023, na gestão do Ministro Luís Roberto Barroso, criou-se o Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC), para auxiliar na condução de processos estruturais. O NUPEC tem caráter interdisciplinar. É composto por um economista, um gestor de políticas públicas e um professor de Direito pesquisador do tema. A principal atribuição do Núcleo é fornecer suporte técnico aos gabinetes dos Ministros na condução de processos estruturais. Entre suas funções, o NUPEC pode: elaborar notas técnicas; realizar reuniões com as partes; auxiliar na construção e no monitoramento do plano de ação; e realizar visitas técnicas. Nos últimos dois anos, o Núcleo elaborou 32 notas técnicas, contribuiu com 25 decisões estruturais e realizou 80 audiências. Atualmente, monitora 17 processos.

A tarefa de modificar a realidade inconstitucional não é fácil. Ainda assim, em situações de grave violação de direitos fundamentais, juntamente com a inércia ou a atuação insuficiente do Poder Público, é papel do STF atuar para garantir a proteção adequada desses direitos.

Esta obra busca mostrar os desafios enfrentados pelo Tribunal e os principais avanços obtidos nos primeiros e mais relevantes casos. Espera-se que a consolidação desta experiência contribua com as pesquisas sobre o tema e ajude no aprimoramento da atuação do Judiciário.



SUMÁRIO

ADPF 347 – Violação massiva de direitos fundamentais no sistema prisional brasileiro	26
ADPF 347 MC: Reconhecimento do estado de coisas inconstitucional decorrente de falhas estruturais e falência das políticas públicas no sistema carcerário brasileiro	28
ADPF 347: Determinação da elaboração de plano para enfrentamento do estado de coisas inconstitucional	50
ADPF 347 HomologProcEstrutural: Homologação do plano Pena Justa	94
ADPF 635 – Plano de redução da letalidade policial pelo Estado do Rio de Janeiro (ADPF das Favelas)	114
ADPF 635 MC-TPI-Ref: Realização de operações policiais em comunidades durante a pandemia de covid-19	116
ADPF 635 MC: Determinação de exigências para operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro	124
ADPF 635 MC-ED: Determinação de elaboração de plano para redução de letalidade policial e controle de violações de direitos humanos	154
ADPF 635: Homologação do plano de redução da letalidade policial no Estado do Rio de Janeiro	192
ADPF 709 – Plano de Enfrentamento e Monitoramento da Covid-19 para Povos Indígenas	218
ADPF 709 MC-Ref: Plano de Enfrentamento e Monitoramento da Covid-19 para Povos Indígenas Brasileiros	220
ADPF 709 TPI-Ref: Referendo da cautelar parcialmente deferida para determinar à União a adoção das medidas necessárias à proteção das populações das Terras Indígenas Yanomami e Munduruku	246

ADPF 709 MC-Segunda-Ref: Medida cautelar incidental
deferida para ratificar a medida cautelar já concedida pelo
Plenário do Supremo Tribunal Federal 252

ADPF 709: Necessidade de elaboração e execução de um
plano estruturado para a desintrusão das 7 terras indígenas 260

ADPF 709: Homologação dos Planos de Desintrusão e de
Ação Integrada e determinação de medidas complementares 272

ADPF 709: Homologação do Plano de Ação de
Aperfeiçoamento do Subsistema de Atenção à Saúde
Indígena e determinação de monitoramento
de sua implementação 280

ADPF 709: Monitoramento de avanços na implementação
do plano homologado pelo STF e de possíveis ajustes a
serem realizados 288

**ADPF 991 – Proteção integral dos territórios com
presença de povos indígenas isolados e de recente contato 296**

ADPF 991 MC-Ref: Reconhecimento de omissão da
Administração Pública na adoção de medidas para a
proteção da vida e da integridade física dos territórios
de povos indígenas isolados e de recente contato e
determinação de elaboração de plano de ação 298

ADPF 991: Chamamento do feito à ordem 320

ADPF 991: Homologação parcial de plano de ação e
extensão de prazos 326

**SL 1.696 – Obrigatoriedade do uso de câmeras
em operações policiais 334**

SL 1.696: Impossibilidade de utilização da suspensão de
liminar para deliberar sobre determinação de utilização de
câmeras corporais 336

SL 1.696: Rejeição do pedido de reconsideração em face da decisão que negou a suspensão de liminar	344
SL 1.696: Rejeição de pedido de reapreciação de decisão anterior	352
SL 1.696: Audiência de conciliação	362
SL 1.696: Homologação do acordo	372

ADPF 760 – Política de combate ao desmatamento na Amazônia Legal 376

ADPF 760: Proteção ambiental e combate ao desmatamento na Amazônia Legal	378
ADPF 760: Decisão monocrática – homologação parcial dos planos de ação para combate ao desmatamento na Amazônia Legal.....	436
ADPF 760 ED: Decisão monocrática – embargos de declaração sobre os planos de ação para combate ao desmatamento na Amazônia Legal	452

ADPF 743 – Emergência climática: prevenção e combate a incêndios na Amazônia e no Pantanal.....460

ADPF 743: Afastamento do estado de coisas inconstitucional e imposição de medidas estruturais de proteção ao ambiente	462
ADPF 743: Adoção de medidas urgentes contra incêndios ambientais na Amazônia e no Pantanal	492
ADPF 743: Emergência climática – medidas excepcionais de prevenção e combate a incêndios e crimes ambientais.....	498
ADPF 743 MC-Ref: Competência decisória sobre políticas ambientais para proteção dos biomas Amazônia e Pantanal.....	508

ADPF 347 – VIOLAÇÃO MASSIVA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS NO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO

Identificação do caso

Requerente: Partido Socialismo e Liberdade – PSOL

Interessados: União e outros

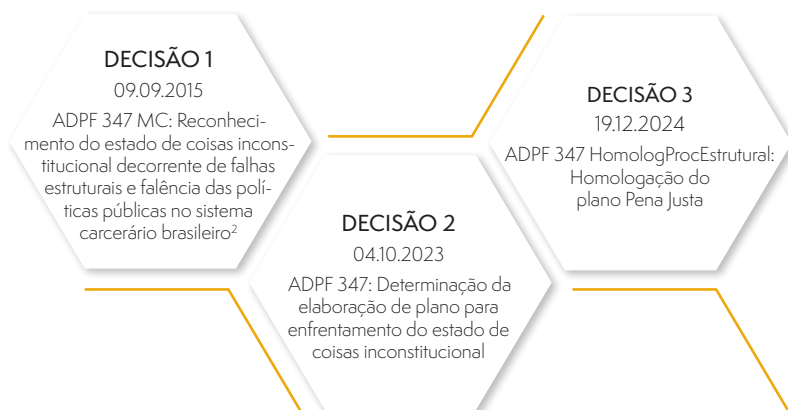
Amici curiae: 15

Audiência pública: não se aplica¹

Relator: Ministro Marco Aurélio

Redator do acórdão: Ministro Luís Roberto Barroso

Relator do último incidente: Ministro Luís Roberto Barroso

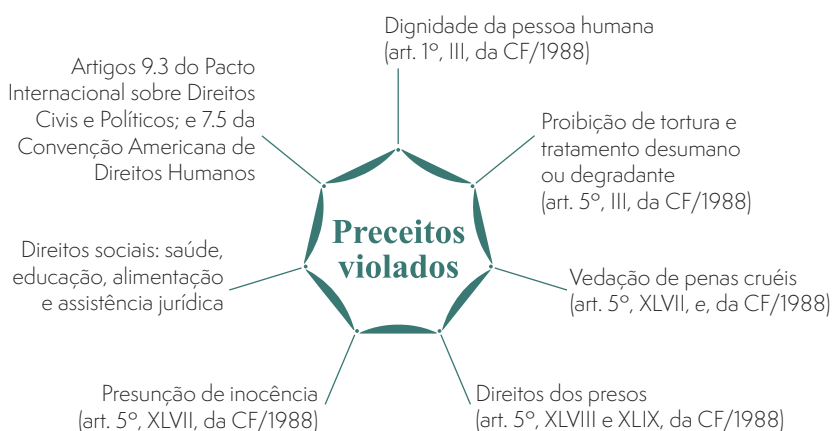


¹ Não houve realização de audiência pública sobre o tema no Supremo Tribunal Federal (STF). A audiência foi promovida pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), no contexto da elaboração do plano Pena Justa.

² Trata-se de decisão que deferiu a medida cautelar de ofício, concedendo prazo para que o governo apresentasse diagnóstico e plano de ação.

Resumo do caso

Arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) em que se pede a declaração do estado de coisas inconstitucional do sistema prisional brasileiro, em razão do cenário de grave e massiva violação de direitos humanos dos presos, bem como a determinação de uma série de medidas voltadas à melhoria das condições carcerárias, à contenção e à reversão do processo de hiperencarceramento e superlotação das penitenciárias brasileiras. O Supremo Tribunal Federal julgou a ação parcialmente procedente para reconhecer o estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário brasileiro, em razão do cenário de violação massiva de direitos fundamentais dos presos. Com o objetivo de superar essa situação, determinou-se um conjunto de medidas a serem adotadas pelo Poder Público, fixou-se prazo para que a União, os Estados e o Distrito Federal, com a participação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), elaborassem, em até 6 meses, e executassem, em até 3 anos, planos para resolver a situação em suas respectivas unidades. Os planos deveriam versar sobre os principais problemas do sistema: (i) vagas insuficientes e de má qualidade; (ii) entrada excessiva de presos; e (iii) saída atrasada de presidiários. Após a apresentação dos planos pelas diferentes unidades da Federação e a homologação pelo STF, iniciou-se a fase de execução monitorada, realizada pelo DMF/CNJ. O Supremo Tribunal Federal segue como instância máxima e deve ser acionado em caso de descumprimento das medidas homologadas.



ADPF 347 MC: Reconhecimento do estado de coisas inconstitucional decorrente de falhas estruturais e falência das políticas públicas no sistema carcerário brasileiro

Identificação da decisão

Relator: Ministro Marco Aurélio

Julgamento: 09.09.2015



FASE 1 – Diagnóstico do problema e atribuição de caráter estrutural ao processo

FASE 2 – Apresentação e avaliação de Plano

FASE 3 – Monitoramento

Resumo da decisão

Decisão que reconhece o estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário brasileiro, decorrente de falhas estruturais na atuação do Poder Público, e concede parcialmente medida cautelar para determinar um conjunto de medidas a serem adotadas, entre as quais: a) determinar aos juízes e tribunais que — observados os arts. 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos — realizem audiências de custódia em até noventa dias, viabilizando o comparecimento do preso perante autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas; b) determinar à União que libere os valores acumulados no Fundo Penitenciário Nacional, abstando-se de realizar novos contingenciamentos; e c) determinar à União, aos Estados,

especificamente ao Estado de São Paulo, que encaminhem ao Supremo Tribunal Federal informações sobre a respectiva situação prisional.

Ementa

“CUSTODIADO – INTEGRIDADE FÍSICA E MORAL – SISTEMA PENITENCIÁRIO – ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – ADEQUAÇÃO. Cabível é a arguição de descumprimento de preceito fundamental considerada a situação degradante das penitenciárias no Brasil. SISTEMA PENITENCIÁRIO NACIONAL – SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA – CONDIÇÕES DESUMANAS DE CUSTÓDIA – VIOLAÇÃO MASSIVA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS – FALHAS ESTRUTURAIS – ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL – CONFIGURAÇÃO. Presente quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária, deve o sistema penitenciário nacional ser caracterizado como ‘estado de coisas inconstitucional’.

FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL – VERBAS – CONTINGENCIAMENTO. Ante a situação precária das penitenciárias, o interesse público direciona à liberação das verbas do Fundo Penitenciário Nacional.

AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA – OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA. Estão obrigados juízes e tribunais, observados os artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, a realizarem, em até noventa dias, audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contado do momento da prisão.”

Tese

Não houve fixação de tese.

Fundamentação e determinações complementares



Situação do sistema penitenciário brasileiro

“O autor aponta violações sistemáticas de direitos fundamentais dos presos decorrentes do quadro revelado no sistema carcerário brasileiro. O Ministro da Justiça, José Eduardo Cardozo, comparou as prisões brasileiras às ‘masmorras medievais’. A analogia não poderia ser melhor.

Dados da Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados (2007-2009), do Conselho Nacional de Justiça – CNJ e da Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Clínica UERJ Direitos, cuja representação ao autor deu origem a este processo, confirmam o cenário descrito pelo requerente.

Segundo as investigações realizadas, a população carcerária, maioria de pobres e negros, alcançava, em maio de 2014, 711.463 presos, incluídos 147.397 em regime domiciliar, para 357.219 vagas disponíveis. Sem levar em conta o número de presos em domicílio, o déficit é de 206.307, subindo para 354.244, se computado. A deficiência de vagas poderia ser muito pior se não fossem os 373.991 mandados de prisão sem cumprimento. Considerando o número total, até mesmo com as prisões domiciliares, o Brasil possui a terceira maior população carcerária do mundo, depois dos Estados Unidos e da China. Tendo presentes apenas os presos em presídios e delegacias, o Brasil fica em quarto lugar, após a Rússia.

A maior parte desses detentos está sujeita às seguintes condições: superlotação dos presídios, torturas, homicídios, violência sexual, celas imundas e insalubres, proliferação de doenças infectocontagiosas, comida imprestável, falta de água potável, de produtos higiênicos básicos, de acesso à assistência judiciária, à educação, à saúde e ao trabalho, bem como amplo domínio dos cárceres por organizações criminosas, insuficiência do controle quanto ao cumprimento das penas, discriminação social, racial, de gênero e de orientação sexual.

Com o déficit prisional ultrapassando a casa das 206 mil vagas, salta aos olhos o problema da superlotação, que pode ser a origem de todos os males. No

Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados, formalizado em 2009, concluiu-se que ‘a superlotação é talvez a mãe de todos os demais problemas do sistema carcerário. Celas superlotadas ocasionam insalubridade, doenças, motins, rebeliões, mortes, degradação da pessoa humana. A CPI encontrou homens amontoados como lixo humano em celas cheias, se revezando para dormir, ou dormindo em cima do vaso sanitário’.

Consta, na representação da Clínica UERJ Direitos, que, nos presídios e delegacias, por todo o país, as celas são abarrotadas de presos, que convivem espremidos, dormem sem camas ou colchões, em redes suspensas no teto, ‘dentro’ das paredes, em pé, em banheiros, corredores, pátios, barracos ou contêineres. Muitas vezes, precisam se revezar para dormir.

Os presídios e delegacias não oferecem, além de espaço, condições salubres mínimas. Segundo relatórios do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, os presídios não possuem instalações adequadas à existência humana. Estruturas hidráulicas, sanitárias e elétricas precárias e celas imundas, sem iluminação e ventilação representam perigo constante e risco à saúde, ante a exposição a agentes causadores de infecções diversas. As áreas de banho e sol dividem o espaço com esgotos abertos, nos quais escorrem urina e fezes. Os presos não têm acesso a água, para banho e hidratação, ou a alimentação de mínima qualidade, que, muitas vezes, chega a eles azeda ou estragada. Em alguns casos, comem com as mãos ou em sacos plásticos. Também não recebem material de higiene básica, como papel higiênico, escova de dentes ou, para as mulheres, absorvente íntimo. A Clínica UERJ Direitos informa que, em cadeia pública feminina em São Paulo, as detentas utilizam miolos de pão para a contenção do fluxo menstrual.

Além da falta de acesso a trabalho, educação ou qualquer outra forma de ocupação do tempo, os presos convivem com as barbáries promovidas entre si. São constantes os massacres, homicídios, violências sexuais, decapitação, estripação e esquartejamento. Sofrem com a tortura policial, espancamentos, estrangulamentos, choques elétricos, tiros com bala de borracha.

Quanto aos grupos vulneráveis, há relatos de travestis sendo forçados à prostituição. Esses casos revelam a ausência de critério de divisão de presos por celas, o que alcança também os relativos à idade, gravidade do delito e natureza temporária ou definitiva da penalidade. O sistema como um todo surge com número insuficiente de agentes penitenciários, que ainda são mal remunerados, não recebem treinamento adequado, nem contam com equipamentos necessários ao desempenho das próprias atribuições.

O quadro não é exclusivo desse ou daquele presídio. A situação mostra-se similar em todas as unidades da Federação, devendo ser reconhecida a inequívoca falência do sistema prisional brasileiro.”

Violação de direitos fundamentais

“Diante de tais relatos, a conclusão deve ser única: no sistema prisional brasileiro, ocorre violação generalizada de direitos fundamentais dos presos no tocante à dignidade, higidez física e integridade psíquica. A superlotação carcerária e a precariedade das instalações das delegacias e presídios, mais do que inobservância, pelo Estado, da ordem jurídica correspondente, configuram tratamento degradante, ultrajante e indigno a pessoas que se encontram sob custódia. As penas privativas de liberdade aplicadas em nossos presídios convertem-se em penas cruéis e desumanas. Os presos tornam-se ‘lixo digno do pior tratamento possível’, sendo-lhes negado todo e qualquer direito à existência minimamente segura e salubre. Daí o acerto do Ministro da Justiça, José Eduardo Cardozo, na comparação com as ‘masmorras medievais’.

Nesse contexto, diversos dispositivos, contendo normas nucleares do programa objetivo de direitos fundamentais da Constituição Federal, são ofendidos: o princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III); a proibição de tortura e tratamento desumano ou degradante de seres humanos (artigo 5º, inciso III); a vedação da aplicação de penas cruéis (artigo 5º, inciso XLVII, alínea ‘e’); o dever estatal de viabilizar o cumprimento da pena em estabelecimentos

distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e sexo do apenado (artigo 5º, inciso XLVIII); a segurança dos presos à integridade física e moral (artigo 5º, inciso XLIX); e os direitos à saúde, educação, alimentação, trabalho, previdência e assistência social (artigo 6º) e à assistência judiciária (artigo 5º, inciso LXXIV).

Também a legislação interna é transgredida: a Lei nº 7.210, de 1984, a chamada 'Lei de Execução Penal', na qual são assegurados diversos desses direitos, inclusive o alusivo a cela individual salubre e com área mínima de seis metros quadrados, e a Lei Complementar nº 79/94, por meio da qual foi criado o Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN, cujos recursos estão sendo contingenciados pela União, impedindo a formulação de novas políticas públicas ou a melhoria das existentes e contribuindo para o agravamento do quadro.”

Inexistência de ressocialização dos presos

“Importa destacar que a forte violação dos direitos fundamentais dos presos repercute além das respectivas situações subjetivas, produzindo mais violência contra a própria sociedade. Segundo as palavras da professora Ana Paula de Barcellos, ‘o tratamento desumano conferido aos presos não é um problema apenas dos presos: a sociedade livre recebe os reflexos dessa política sob a forma de mais violência’ (BARCELLOS, Ana Paula de. Violência urbana, condições das prisões e dignidade humana. Revista de Direito Administrativo nº 254, 2010 [Biblioteca Digital Fórum de Direito Público]).

Os cárceres brasileiros não servem à ressocialização dos presos. É incontestável que implicam o aumento da criminalidade, transformando pequenos delinquentes em ‘monstros do crime’. A prova da ineficiência do sistema como política de segurança pública está nas altas taxas de reincidência. E o que é pior: o reincidente passa a cometer crimes ainda mais graves. Segundo dados do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, essa taxa fica em torno de 70% e alcança, na maioria, presos provisórios que passaram, ante o contato com outros mais perigosos, a integrar alguma das facções criminosas.”

Responsabilidade do Poder Público e falha estrutural

“A responsabilidade pelo estágio ao qual chegamos, como aduziu o requerente, não pode ser atribuída a um único e exclusivo Poder, mas aos três – Legislativo, Executivo e Judiciário –, e não só os da União, como também os dos estados e do Distrito Federal. Há, na realidade, problemas tanto de formulação e implementação de políticas públicas, quanto de interpretação e aplicação da lei penal. Falta coordenação institucional. O quadro inconstitucional de violação generalizada e contínua dos direitos fundamentais dos presos é diariamente agravado em razão de ações e omissões, falhas estruturais, de todos os poderes públicos da União, dos estados e do Distrito Federal, sobressaindo a sistemática inércia e incapacidade das autoridades públicas em superá-lo.

Apesar de muitos dos direitos violados serem assegurados na Lei nº 7.210/84 – Lei de Execução Penal – e na Lei Complementar nº 79/94 – Lei do Fundo Penitenciário Nacional –, assiste-se à omissão reiterada e persistente das autoridades públicas no cumprimento das obrigações estabelecidas em favor dos presos. Verifica-se situação de fracasso das políticas legislativas, administrativas e orçamentárias. Há defeito generalizado e estrutural de políticas públicas e nada é feito pelos Poderes Executivo e Legislativo para transformar o quadro.”

“A responsabilidade do Poder Público é sistêmica, revelado amplo espectro de deficiência nas ações estatais. Tem-se a denominada ‘falha estatal estrutural’. As leis existentes, porque não observadas, deixam de conduzir à proteção aos direitos fundamentais dos presos. Executivo e Legislativo, titulares do condomínio legislativo sobre as matérias relacionadas, não se comunicam. As políticas públicas em vigor mostram-se incapazes de reverter o quadro de inconstitucionalidades. O Judiciário, ao implementar número excessivo de prisões provisórias, coloca em prática a ‘cultura do encarceramento’, que, repita-se, agravou a superlotação carcerária e não diminuiu a insegurança social nas cidades e zonas rurais.

Em síntese, assiste-se ao mau funcionamento estrutural e histórico do Estado – União, estados e Distrito Federal, considerados os três Poderes – como fator da violação de direitos fundamentais dos presos e da própria insegurança da sociedade. Ante tal quadro, a solução, ou conjunto de soluções, para ganhar efetividade, deve possuir alcance orgânico de mesma extensão, ou seja, deve envolver a atuação coordenada e mutuamente complementar do Legislativo, do Executivo e do Judiciário, dos diferentes níveis federativos, e não apenas de um único órgão ou entidade.

Trata-se do que a doutrina vem designando de ‘litígio estrutural’, no qual são necessárias outras políticas públicas ou correção daquelas que não alcançam os objetivos desejados, alocação de recursos orçamentários, ajustes nos arranjos institucionais e nas próprias instituições, novas interpretações e aplicações das leis penais, enfim, um amplo conjunto de mudanças estruturais, envolvida uma pluralidade de autoridades públicas.”

O papel do Supremo Tribunal Federal e sub-representação dos presos

“Independentemente de rótulos, importa esclarecer quais implicações, presentes os limites de atuação do Supremo, surgem a partir do reconhecimento de se encontrarem satisfeitos os pressupostos próprios desse estado de coisas. Qual papel o Supremo está legitimado a desempenhar ante o estágio elevadíssimo de inconstitucionalidades?

Com relação aos problemas causados pela chamada ‘cultura do encarceramento’, do número de prisões provisórias decorrente de possíveis excessos na forma de interpretar-se e aplicar-se a legislação penal e processual, cabe ao Tribunal exercer função típica de racionalizar a concretização da ordem jurídico-penal de modo a minimizar o quadro, em vez de agravá-lo, como vem ocorrendo.

Há dificuldades, no entanto, quanto à necessidade de o Supremo exercer função atípica, excepcional, que é a de interferir em políticas públicas e escolhas

orçamentárias. Controvérsias teóricas não são aptas a afastar o convencimento no sentido de que o reconhecimento de estarem atendidos os pressupostos do estado de coisas inconstitucional resulta na possibilidade de o Tribunal tomar parte, na adequada medida, em decisões primariamente políticas sem que se possa cogitar de afronta ao princípio democrático e da separação de poderes.

A forte violação de direitos fundamentais, alcançando a transgressão à dignidade da pessoa humana e ao próprio mínimo existencial justifica a atuação mais assertiva do Tribunal. Trata-se de entendimento pacificado, como revelado no julgamento do aludido Recurso Extraordinário nº 592.581/RS, da relatoria do ministro Ricardo Lewandowski, no qual assentada a viabilidade de o Poder Judiciário obrigar a União e estados a realizarem obras em presídios para garantir a integridade física dos presos, independentemente de dotação orçamentária. Inequivocamente, a realização efetiva desse direito é elemento de legitimidade do Poder Público em geral.

Há mais: apenas o Supremo revela-se capaz, ante a situação descrita, de superar os bloqueios políticos e institucionais que vêm impedindo o avanço de soluções, o que significa cumprir ao Tribunal o papel de retirar os demais Poderes da inércia, catalisar os debates e novas políticas públicas, coordenar as ações e monitorar os resultados. Isso é o que se aguarda deste Tribunal e não se pode exigir que se abstenha de intervir, em nome do princípio democrático, quando os canais políticos se apresentem obstruídos, sob pena de chegar-se a um somatório de inércias injustificadas. Bloqueios da espécie traduzem-se em barreiras à efetividade da própria Constituição e dos Tratados Internacionais sobre Direitos Humanos.”

“No caso dos presos, os bloqueios ou desacordos políticos encontram razões tanto na sub-representação parlamentar como na impopularidade desses indivíduos. A primeira decorre do fato de os condenados criminalmente ficarem impedidos de votar e serem votados. Têm os direitos políticos suspensos enquanto perdura-

rem os efeitos da sentença condenatória transitada em julgado (artigo 15, inciso III, da Constituição Federal). Então, não gozam de representação política direta.

A segunda é ainda mais problemática, configurando os presos minoria socialmente desprezada. Conforme apontou Ana Paula de Barcellos, os cidadãos livres acreditam, recusando a dimensão ontológica da dignidade humana, que o criminoso perde o direito à vida digna ou mesmo a condição humana, não sendo titular de quaisquer direitos fundamentais (BARCELLOS, Ana Paula de. *Violência urbana, condições das prisões e dignidade humana. Revista de Direito Administrativo* n° 254, 2010 [Biblioteca Digital Fórum de Direito Público]). Com tais conceitos disseminados, a opinião pública não aceita seja dada prioridade, no tocante aos gastos públicos, à melhoria das instalações prisionais. Muitos até acreditam que as condições desumanas das prisões consubstanciam retribuição aos crimes praticados pelos detentos.

[...]

Essa rejeição tem como consequência direta bloqueios políticos, que permanecerão se não houver intervenção judicial. Pode-se prever a ausência de probabilidade de os poderes políticos, por si sós, tomarem a iniciativa de enfrentar tema de tão pouco prestígio popular. Em casos assim, bloqueios costumam ser insuperáveis.”

“Em síntese, a solução das graves violações de direitos fundamentais dos presos, decorrentes da falência do sistema prisional, presentes políticas públicas ineficientes e de resultados indesejados, não consegue avançar nas arenas políticas ante a condição dos presos, de grupo social minoritário, impopular e marginalizado. Nesse cenário de bloqueios políticos insuperáveis, fracasso de representação, pontos cegos legislativos e temores de custos políticos, a intervenção do Supremo, na medida correta e suficiente, não pode sofrer qualquer objeção de natureza democrática.

[...]

Nada do que foi afirmado autoriza, todavia, o Supremo a substituir-se ao Legislativo e ao Executivo na consecução de tarefas próprias. O Tribunal deve superar bloqueios políticos e institucionais sem afastar esses Poderes dos processos de formulação e implementação das soluções necessárias. Deve agir em diálogo com os outros Poderes e com a sociedade. Cabe ao Supremo catalisar ações e políticas públicas, coordenar a atuação dos órgãos do Estado na adoção dessas medidas e monitorar a eficiência das soluções.

Não lhe incumbe, no entanto, definir o conteúdo próprio dessas políticas, os detalhes dos meios a serem empregados. Em vez de desprezar as capacidades institucionais dos outros Poderes, deve coordená-las, a fim de afastar o estado de inércia e deficiência estatal permanente. Não se trata de substituição aos demais Poderes, e sim de oferecimento de incentivos, parâmetros e objetivos indispensáveis à atuação de cada qual, deixando-lhes o estabelecimento das minúcias. Há de se alcançar o equilíbrio entre respostas efetivas às violações de direitos e as limitações institucionais reveladas na Carta da República.

Ao Supremo cumpre interferir nas escolhas orçamentárias e nos ciclos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, mas sem detalhá-las. Deve formular ordens flexíveis, com margem de criação legislativa e de execução a serem esquematizadas e avançadas pelos outros Poderes, cabendo-lhe reter jurisdição para monitorar a observância da decisão e o sucesso dos meios escolhidos. Ao atuar assim, reservará aos Poderes Executivo e Legislativo o campo democrático e técnico de escolhas sobre a forma mais adequada para a superação do estado de inconstitucionalidades, vindo apenas a colocar a máquina estatal em movimento e cuidar da harmonia dessas ações. Como destaca a doutrina colombiana, o Tribunal não chega a ser um ‘elaborador’ de políticas públicas, e sim um ‘coordenador institucional’, produzindo um ‘efeito desbloqueador’ (GRAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. *Cortes y Cambio Social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Dejusticia, 2010, p. 39).“

Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) e não alocação de recursos

“O Fundo foi criado pela Lei Complementar nº 79, de 1994, sendo destinado, segundo a cabeça do artigo 1º, a ‘proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades e programas de modernização e aprimoramento do Sistema Penitenciário Brasileiro’. A gestão desses recursos cabe ao Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN.

Narra-se que esses valores têm sido, desde a criação do Fundo, muito mal aplicados. Relatórios do próprio Departamento dão conta de que a maior parte é contingenciada ou, simplesmente, não utilizada. Para o ano de 2013, por exemplo, a dotação foi de R\$ 384,2 milhões, tendo sido empenhados R\$ 333,4 milhões. Todavia, apenas R\$ 73,6 milhões foram usados: R\$ 40,7 milhões do orçamento do ano e R\$ 32,8 milhões de restos a pagar. Isso significa que mais de 80% dos valores deixaram de ser utilizados. De acordo com a organização Contas Abertas, o saldo contábil do Fundo, no ano de 2013, chegou a R\$ 1,8 bilhão. Segundo o requerente, ao fim de 2014, o saldo já era de R\$ 2,2 bilhões.”

“Os valores não utilizados deixam de custear não somente reformas dos prédios ou a construção de novos, mas também projetos de ressocialização que, inclusive, poderiam reduzir o tempo no cárcere. No mais, é de todo duvidosa a possibilidade de limitar despesas dessa natureza ante o disposto no § 2º do artigo 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000:

Art. 9º. Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

[...]

§ 2º. Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

A cabeça do dispositivo trata da situação em que o Governo deixa de executar, parcialmente, o orçamento, vindo a contingenciar os valores ordenados a despesas, ao passo que, no § 2º, consta exceção consideradas obrigações decorrentes de comandos legais e constitucionais. Tratando o Funpen de recursos com destinação legal específica, é inafastável a circunstância de não poderem ser utilizados para satisfazer exigências de contingenciamento: atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos (artigo 5º, inciso III, alínea 'b', da Lei Complementar nº 101, de 2000)."

Diálogo entre o STF, o SIDH e o Direito Comparado

Voto do Relator, Ministro Marco Aurélio: "O segundo pleito concerne à audiência de custódia, instrumento ao qual o ministro Ricardo Lewandowski, como Presidente do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, vem dando atenção especial, buscando torná-lo realidade concreta, no Judiciário, em diferentes unidades federativas e combatendo a cultura do encarceramento. A imposição da realização de audiências de custódia há de ser estendida a todo o Poder Judiciário do país. A medida está prevista nos artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, já internalizados no Brasil, o que lhes confere hierarquia legal. A providência conduzirá, de início, à redução da superlotação carcerária, além de implicar diminuição considerável dos gastos com a custódia cautelar – o custo médio mensal individual seria, aproximadamente, de R\$ 2.000,00. A pretensão também merece acolhimento."

"O requerente diz estar configurado o denominado, pela Corte Constitucional da Colômbia, de 'estado de coisas inconstitucional'. Segundo as decisões desse Tribunal, há três pressupostos principais: situação de violação generalizada de direitos fundamentais; inércia ou incapacidade reiterada e persistente das auto-

ridades públicas em modificar a situação; a superação das transgressões exigir a atuação não apenas de um órgão, e sim de uma pluralidade de autoridades (Corte Constitucional da Colômbia, Sentencia nº SU –559, de 6 de novembro de 1997; Sentencia T– 068, de 5 de março de 1998; Sentencia SU – 250, de 26 de maio de 1998; Sentencia T–590, de 20 de outubro de 1998; Sentencia T – 525, de 23 de julho de 1999; Sentencia T–153, de 28 de abril de 1998; Sentencia T – 025, de 22 de janeiro de 2004).”

“[...] Ante os pressupostos formulados pela Corte Constitucional da Colômbia para apontar a configuração do ‘estado de coisas inconstitucional’, não seria possível indicar, com segurança, entre os muitos problemas de direitos enfrentados no Brasil, como saneamento básico, saúde pública, violência urbana, todos que se encaixariam nesse conceito. Todavia, as dificuldades em se definir o alcance maior do termo não impedem, tendo em conta o quadro relatado, seja consignada uma zona de certeza positiva: o sistema carcerário brasileiro enquadra-se na denominação de ‘estado de coisas inconstitucional’.”

“[...] Como destaca a doutrina colombiana, o Tribunal não chega a ser um ‘elaborador’ de políticas públicas, e sim um ‘coordenador institucional’, produzindo um ‘efeito desbloqueador’ (GRAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. *Cortes y Cambio Social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Dejusticia, 2010, p. 39).”

Voto do Ministro Edson Fachin: “No tocante ao pedido veiculado na alínea b – audiência de custódia – verifica-se que, com o objetivo de assegurar garantias fundamentais previstas na Constituição da República e nos pactos de Direitos Humanos, o Presidente desta Corte e do Conselho Nacional de Justiça, Min. Ricardo Lewandowski, assinou três acordos de cooperação técnica com o ministro da Justiça, José Eduardo Cardozo, e o presidente do Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD), Augusto de Arruda Botelho, para facilitar a implantação

do projeto 'Audiência de Custódia' em todo o país e para viabilizar a aplicação de medidas alternativas cautelares, como o uso de tornozeleiras eletrônicas³."

"Embora louvável e pertinente a ação do Conselho Nacional de Justiça, o Pacto de São José da Costa Rica possui status supralegal, conforme entendimento firmado por esta Corte, e, nos termos do art. 5º, § 1º, da Constituição Federal, suas normas têm aplicação imediata e, portanto, não pode ter sua implementação diferida ao fim da assinatura dos respectivos convênios de cooperação técnica. Inexistem motivos para prorrogar a aplicabilidade da norma convencionada internacionalmente, sejam por razões de ordem técnica ou financeira, ou ainda de necessidade de adequação. A cultura jurídica precisa dar efetividade aos compromissos firmados pela República Federativa do Brasil e às normas positivas democraticamente debatidas no âmbito do Poder Legislativo e sancionadas pelo Poder Executivo. Diante disso, acolho por inteiro o pedido contido na letra 'b' do pedido cautelar."

Voto do Ministro Luís Roberto Barroso: "[...] há um conceito importante veiculado na inicial, encampado pelo Ministro Marco Aurélio – que eu mesmo já havia sustentado quando discutimos aqui a questão dos precatórios, depois quando discutimos aqui a questão da indenização dos presos –, que é o estado de coisas inconstitucional. Trata-se de um conceito importado da Corte Constitucional colombiana, em uma situação muito parecida com a brasileira. Portanto, não há aqui, como de praxe, na ADPF, a indicação de um ato específico do Poder Público. Existe um conjunto de ações e omissões notórias que fazem com que se tenha esse estado de generalizada inconstitucionalidade por falha estrutural do sistema. Desse modo, também não excitaria em reconhecer como presente esse segundo elemento, que é um ato do Poder Público, na verdade, aqui um conjunto de ações e de inações.

³ Notícias STF. Ministro Lewandowski assina acordo para incentivar aplicação de medidas alternativas cautelares. <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=289056> <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=289056>. Acesso em 17.08.2015.

“O pedido cautelar da letra ‘b’ é o de realização de audiências de custódia. Como nós já discutimos aqui previamente, e como o Ministro Marco Aurélio faz constar do seu voto, já é direito interno no Brasil, por força de Decreto que internalizou o Pacto de Direitos Civis e Políticos das Nações Unidas e a Convenção Americana de Direitos Humanos –o Pacto de São José da Costa Rica –, a realização desta chamada audiência de custódia ou audiência de apresentação, o *arraignment*, como lembrava o Ministro Celso de Mello recentemente. Penso, ainda, que o prazo de vinte quatro horas que se pede na cautelar pode ser extraído do art. 306, § 1º, do Código de Processo Penal. Portanto, Presidente, eu estou deferindo a medida cautelar requerida na letra ‘b’.”

Voto da Ministra Rosa Weber: “A ação objetiva o reconhecimento de que o sistema prisional brasileiro configura o que se convencionou chamar de ‘estado de coisas inconstitucional’, expressão também encampada pela Corte Constitucional Colombiana. E esse estado de coisas inconstitucional resultaria da violação massiva de direitos fundamentais dos detentos, que se diz provocada por ações e omissões dos poderes públicos, na órbita federal/estadual, e objetivando ainda a ação a adoção de providências de ordem diversa, providências essas distribuídas em oito pedidos cautelares. E esses pedidos, em sede cautelar, é que estão sendo objeto de exame no momento e de mais dez pedidos para serem apreciados afinal.”

“Acompanho o relator quando defere o pleito de b para determinar aos juízes e tribunais que, observados os artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, realizem, em até noventa dias, audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contados do momento da prisão, com a ressalva do entendimento de que mais adequada seria a observância dos prazos fixados pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ, consideradas as dimensões continentais do país e as peculiaridades de cada região.”

Voto do Ministro Gilmar Mendes: “Por outro lado, esta decisão que se requer ao Tribunal é daquelas que desafia as próprias técnicas decisórias. Não basta uma liminar de caráter suspensivo, temos de nos embrenhar nas técnicas de caráter mais flexível. E, talvez, o modelo que mais se aproxime do caso que agora estamos a enfrentar, em termos de paradigma no Direito Constitucional, pelo menos mais recente, talvez, seja, inegavelmente, o caso *Brown v. Board of Education*, de 1954, o célebre caso que deflagra o modelo de dessegregação racial dos Estados Unidos, em que, como se sabe, o *justice Warren* vai ter um papel importantíssimo nessa etapa de dessegregação. Este, portanto, é um caso, sem dúvida nenhuma, paradigmático e que chama a atenção, inclusive, à responsabilidade da Corte neste caso, porque não se trata apenas, ministra Rosa, de expedir uma liminar que suspenda determinados atos, ou expedir determinadas orientações, mas há uma exigência de que haja acompanhamento, sob pena de o esforço que se está a fazer aqui resultar pouco significativo. Então, é extremamente importante que estejamos atentos a isso. E, claro, vamos ter oportunidade de, já agora, em sede de cautelar e, depois, na própria decisão de mérito, proceder à análise para realmente encontrar um encaminhamento.”

“Como lembrei, a Suprema Corte norte-americana valeu-se dessa prerrogativa em *Brown v. Board of Education*, de 1954, quando reiterou a inconstitucionalidade da discriminação racial nas escolas públicas e determinou que as leis federais, estaduais e municipais fossem ajustadas a essa orientação. Confiou-se a execução do julgado aos tribunais de distrito que deveriam guiar-se por princípios de equidade, tradicionalmente caracterizados ‘pela flexibilidade prática na determinação de remédios e pela facilidade de ajustar e conciliar as necessidades públicas e privadas’. Todavia, esses tribunais deveriam exigir das autoridades escolares ‘um pronto e razoável’ início da execução – esse é um desafio que temos nesse caso –, competindo-lhes verificar a necessidade de que se outorgasse prazo adicional à conclusão das reformas exigidas.

Em 2011, analisando recurso proveniente de julgamento por colegiado judicial da Califórnia nas ações coletivas movidas por *Coleman*, *Plata* e outros contra os governadores *Brown* e *Schwarzenegger*, a Suprema Corte confirmou decisão local. Considerou que as reiteradas violações a direitos à assistência médica dos presos estavam ligadas à superpopulação carcerária. Em consequência, determinou que o Estado da Califórnia elaborasse, em prazo curto, plano de redução da superpopulação, de forma a reduzir a ocupação – e aqui realmente é uma situação limítrofe – a um máximo de 137,5% (centro e trinta e sete vírgula cinco por cento) do número de vagas. Admitiu, portanto, esse excesso de 37,5% em relação às vagas existentes. Como sabemos, no Brasil, falamos da existência de 360 mil vagas e já estimamos em 600 ou 700 mil presos. Portanto, estamos para além de 200%. E, certamente, se formos tomar por unidade, temos um quadro ainda mais gravoso.”

“A alínea ‘b’ diz com a implementação da audiência de apresentação de presos em flagrante. Determinação aos juízes e tribunais que, observados os artigos 9 e 3 do Pacto de Direitos Civis e Políticos e 7 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, realizem, em até noventa dias, audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo de 24 horas, contados do momento da prisão.”

“A Corte Europeia dos Direitos do Homem reconhece direito à revisão periódica das prisões processuais, incorporado nas legislações dos países daquele continente.”

Voto do Ministro Celso de Mello: “O sentenciado, ao ingressar no sistema prisional, sofre uma punição que a própria Constituição da República proíbe e repudia, pois a omissão estatal na adoção de providências que viabilizem a justa execução da pena cria situações anômalas e lesivas à integridade de direitos fundamentais do condenado, culminando por subtrair ao apenado o direito de que não pode ser despojado ao tratamento digno.

Daí a advertência da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em um de seus 'Informes sobre os direitos humanos das pessoas privadas de liberdade nas Américas' (2011), no sentido de que sempre que o sistema penitenciário de um País não merecer a atenção necessária e os recursos essenciais a serem providos pelo Estado, a função para a qual esse mesmo sistema está vocacionado distorcer-se-á e, em vez de os espaços prisionais proporcionarem proteção e segurança, eles se converterão em escolas de delinquência, propiciando e estimulando comportamentos antissociais que dão origem à reincidência e, desse modo, afastam-se, paradoxalmente, do seu objetivo de reabilitação."

"Não hesito em dizer, por isso mesmo, Senhor Presidente, a partir de minha própria experiência como Juiz desta Suprema Corte e, também, como antigo representante do Ministério Público paulista, tendo presente a situação dramática e cruel constatada no modelo penitenciário nacional, que se vive, no Brasil, em matéria de execução penal, um mundo de ficção que revela um assustador universo de cotidianas irrealidades em conflito e em completo divórcio com as declarações formais de direitos que – embora contempladas no texto de nossa Constituição e, também, em convenções internacionais e resoluções das Nações Unidas, notadamente aquelas emanadas de seu Conselho Econômico e Social – são, no entanto, descumpridas pelo Poder Executivo, a quem incumbe viabilizar a implementação do que prescreve e determina, entre outros importantes documentos legislativos, a Lei de Execução Penal."

"Impõe-se ao Supremo Tribunal Federal, tornado fiel depositário da preservação da autoridade e da supremacia da nova ordem constitucional, por deliberação soberana da própria Assembleia Nacional Constituinte, reafirmar, a cada momento, o seu respeito, o seu apreço e a sua lealdade ao texto sagrado da Constituição democrática do Brasil.

Nesse contexto, incumbe aos magistrados e Tribunais, notadamente aos Juízes da Corte Suprema do Brasil, o desempenho do dever que lhes é inerente: o de velar pela integridade dos direitos fundamentais de todas as pessoas, o de

repelir condutas governamentais abusivas, o de conferir prevalência à essencial dignidade da pessoa humana, o de fazer cumprir os pactos internacionais que protegem os grupos vulneráveis expostos a práticas discriminatórias e o de neutralizar qualquer ensaio de opressão estatal.”

“Vale lembrar, finalmente e por oportuno, em face do direito fundamental do sentenciado de receber tratamento penitenciário digno quando da execução da pena, que, em 2011, a Suprema Corte dos Estados Unidos da América, por 5 (cinco) votos a 4 (quatro), ao julgar o caso *‘Brown v. Plata’*, reputou ofensivo à 8ª Emenda à Constituição americana (que veda o *‘cruel and unusual punishment’*) o excesso populacional no sistema penitenciário do Estado da Califórnia (que chegava a 200% de sua ocupação máxima), ordenando-lhe que reduzisse, no prazo de 02 (dois) anos, ao índice de 137,5% (calculado sobre a capacidade total então existente) a sua população carcerária.”

Dispositivo da decisão

“Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal em, apreciando os pedidos de medida cautelar formulados na inicial, por maioria e nos termos do voto do Relator, deferir a cautelar em relação à alínea ‘b’, para determinar aos juízes e tribunais que, observados os artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, realizem, em até noventa dias, audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contados do momento da prisão, com a ressalva do voto da Ministra Rosa Weber, que acompanhava o Relator, mas com a observância dos prazos fixados pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ, vencidos, em menor extensão, os Ministros Teori Zavascki e Roberto Barroso, que delegavam ao CNJ a regulamentação sobre o prazo da realização das audiências de custódia; em relação à alínea ‘h’, por maioria e nos termos do voto do Relator, em deferir a cautelar para determinar à União que libere o saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional para utilização com a finalidade para a qual foi criado, abstendo-se de realizar novos contingenciamentos, vencidos, em menor extensão, os Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso e Rosa Weber, que fixavam prazo de até sessenta dias, a contar da publicação desta decisão, para que a União procedesse à adequação para o cumprimento do que determinado; em indeferir as cautelares em relação às alíneas ‘a’, ‘c’ e ‘d’, vencidos os Ministros Relator, Luiz Fux, Cármen Lúcia e o Presidente, que as deferiam; em indeferir em relação à alínea ‘e’, vencido, em menor extensão, o Ministro Gilmar Mendes; e, por unanimidade, em indeferir a cautelar em relação à alínea ‘f’; em relação à alínea ‘g’, por maioria e nos termos do voto do Relator, o Tribunal julgou prejudicada a cautelar, vencidos os Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso, Gilmar Mendes e Celso de Mello, que a deferiam nos termos de seus votos. O Tribunal, por maioria, deferiu a proposta do Ministro Roberto Barroso, ora reajustada, de concessão de cautelar de ofício para que se determine à União e aos Estados, e especificamente ao Estado de São Paulo, que encaminhem ao Supremo Tribunal Federal informações sobre a situação prisional, vencidos os Ministros Marco Aurélio, Relator, que reajustou o voto, e os Ministros Luiz Fux, Cármen Lúcia e Presidente, em sessão presidida pelo Ministro Ricardo Lewandowski, na conformidade da ata do julgamento e das respectivas notas taquigráficas.”

ADPF 347: Determinação da elaboração de plano para enfrentamento do estado de coisas inconstitucional

Identificação da decisão

Relator: Ministro Marco Aurélio

Redator do acórdão: Ministro Luís Roberto Barroso

Julgamento: 04.10.2023



FASE 1 – Diagnóstico do problema e atribuição de caráter estrutural ao processo

FASE 2 – Apresentação e avaliação de Plano

FASE 3 – Monitoramento

Resumo da decisão

Decisão que reconhece a existência de violação massiva de direitos fundamentais no sistema prisional brasileiro e determina a elaboração de plano de enfrentamento a ser elaborado pela União, Estados e Distrito Federal, com a participação do Conselho Nacional de Justiça, em até 6 meses e com execução em até 3 anos, para que a situação seja resolvida nas respectivas unidades.

Ementa

“Direitos fundamentais dos presos. ADPF. Sistema carcerário. Violação massiva de direitos. Falhas estruturais. Necessidade de reformulação de políticas públicas penais e prisionais. Procedência parcial dos pedidos.

I. Objeto da ação

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental por meio da qual se postula que o STF declare que o sistema prisional brasileiro configura um estado de coisas inconstitucional, ensejador de violação massiva de direitos fundamentais dos presos, bem como que imponha ao Poder Público a adoção de uma série de medidas voltadas à promoção da melhoria da situação carcerária e ao enfrentamento da superlotação de suas instalações.

II. Condições carcerárias e competência do STF

2. Há duas ordens de razões para a intervenção do STF na matéria. Em primeiro lugar, compete ao Tribunal zelar pela observância dos direitos fundamentais previstos na Constituição, sobretudo quando se trata de grupo vulnerável, altamente estigmatizado e desprovido de representação política (art. 5º, XLVII, XLVIII e XLIX, CF). Além disso, o descontrole do sistema prisional produz grave impacto sobre a segurança pública, tendo sido responsável pela formação e expansão de organizações criminosas que operam de dentro do cárcere e afetam a população de modo geral (arts. 1º, 5º e 144, CF).

III. Características dos processos estruturais

3. Os processos estruturais têm por objeto uma falha crônica no funcionamento das instituições estatais, que causa ou perpetua a violação a direitos fundamentais. A sua solução geralmente envolve a necessidade de reformulação de políticas públicas.

4. Tais processos comportam solução bifásica, dialógica e flexível, envolvendo: uma primeira etapa, de reconhecimento do estado de desconformidade constitucional e dos fins a serem buscados; e uma segunda etapa, de detalhamento das medidas, homologação e monitoramento da execução da decisão.

5. A promoção do diálogo interinstitucional e social legitima a intervenção judicial em matéria de política pública, incorporando a participação dos demais

Poderes, de especialistas e da comunidade na construção da solução, em atenção às distintas capacidades institucionais de cada um.

IV. Reconhecimento do estado de coisas inconstitucional

6. O estado de desconformidade constitucional do sistema carcerário brasileiro expressa-se por meio: (i) da superlotação e da má-qualidade das vagas existentes, marcadas pelo déficit no fornecimento de bens e serviços essenciais que integram o mínimo existencial (Eixo 1); (ii) das entradas de novos presos no sistema de forma indevida e desproporcional, envolvendo autores primários e delitos de baixa periculosidade, que apenas contribuem para o agravamento da criminalidade (Eixo 2); e (iii) da permanência dos presos por tempo superior àquele previsto na condenação ou em regime mais gravoso do que o devido (Eixo 3). Tal situação compromete a capacidade do sistema de cumprir seus fins de ressocialização dos presos e de garantia da segurança pública.

V. Concordância parcial com o voto do relator

7. Adesão ao voto do relator originário quanto à procedência dos pedidos para declarar o estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário brasileiro e determinar que: (i) juízes e tribunais motivem a não aplicação de medidas cautelares alternativas à privação da liberdade quando determinada ou mantida a prisão provisória; (ii) juízes fixem, quando possível, penas alternativas à prisão, pelo fato de a reclusão ser sistematicamente cumprida em condições mais severas do que as previstas em lei; (iii) juízes e tribunais levem em conta o quadro do sistema penitenciário brasileiro no momento de concessão de cautelares penais, na aplicação da pena e durante a execução penal; (iv) sejam realizadas audiências de custódia no prazo de 24hs, contadas do momento da prisão; (v) a União libere as verbas do FUNPEN.

8. Além disso, o ministro relator originário julgou procedentes em parte os pedidos para que: o Governo Federal elabore, no prazo de três meses (que neste voto se aumenta para seis meses), um plano nacional para a superação, em no máximo três anos, do estado de coisas inconstitucional; e para que Estados e

Distrito Federal elaborem e implementem planos próprios. Julgou, ainda, improcedentes os pedidos de oitiva de entidades estatais e da sociedade civil acerca dos planos, bem como de sua homologação e monitoramento pelo STF.

VI. Divergência do voto do relator

9. Em sentido diverso àquele constante do voto do Relator, afirma-se: (i) a necessária participação do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ) na elaboração do plano nacional; (ii) a procedência dos pedidos de submissão dos planos ao debate público e à homologação pelo STF; e (iii) o monitoramento da sua execução pelo DMF/CNJ, com supervisão do STF.

10. A elaboração do plano nacional de enfrentamento do problema carcerário deve ser atribuída, conjuntamente, ao DMF/CNJ e à União, ambos dotados de competência e *expertise* na matéria (art. 103-B, §4º, CF; Lei 12.106/2009; art. 59 da MP nº 1.154/2023; art. 64 da LEP). O DMF/CNJ deve ser responsável pelo planejamento das medidas que envolvam a atuação do Poder Judiciário enquanto o Governo Federal deve realizar o planejamento nacional das medidas materiais de caráter executivo.

11. O plano nacional deve contemplar o marco lógico de uma política pública estruturada, com os vários órgãos e entidades envolvidos, bem como observar os objetivos e as medidas objeto de exame no voto, que incluem: (i) controle da superlotação dos presídios, melhoria da qualidade e aumento de vagas; (ii) fomento às medidas alternativas à prisão e (iii) aprimoramento dos controles de saída e progressão de regime. O plano deve, ainda, definir indicadores de monitoramento, avaliação e efetividade, bem como os recursos necessários e disponíveis para sua execução e os riscos positivos e negativos a ele associados. Competirá ao DMF/CNJ, sob a supervisão do STF, o monitoramento da sua execução, e a regulamentação necessária a tal fim, restando-se ainda a competência desta Corte em casos de impasse ou de atos que envolvam reserva de jurisdição.

VII. Conclusão

12. Pedido julgado parcialmente procedente. Tese: ‘1. Há um estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro, responsável pela violação massiva de direitos fundamentais dos presos. Tal estado de coisas demanda a atuação cooperativa das diversas autoridades, instituições e comunidade para a construção de uma solução satisfatória. 2. Diante disso, União, Estados e Distrito Federal, em conjunto com o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ), deverão elaborar planos a serem submetidos à homologação do Supremo Tribunal Federal, nos prazos e observadas as diretrizes e finalidades expostas no presente voto, devendo tais planos ser especialmente voltados para o controle da superlotação carcerária, da má qualidade das vagas existentes e da entrada e saída dos presos. 3. O CNJ realizará estudo e regulará a criação de número de varas de execução proporcional ao número de varas criminais e ao quantitativo de presos.’”

Tese

“1. Há um estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro, responsável pela violação massiva de direitos fundamentais dos presos. Tal estado de coisas demanda a atuação cooperativa das diversas autoridades, instituições e comunidade para a construção de uma solução satisfatória.

2. Diante disso, União, Estados e Distrito Federal, em conjunto com o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ), deverão elaborar planos a serem submetidos à homologação do Supremo Tribunal Federal, nos prazos e observadas as diretrizes e finalidades expostas no presente voto, especialmente voltados para o controle da superlotação carcerária, da má qualidade das vagas existentes e da entrada e saída dos presos.

3. O CNJ realizará estudo e regulará a criação de número de varas de execução penal proporcional ao número de varas criminais e ao quantitativo de presos.”

Fundamentação e determinações complementares



Proteção dos direitos humanos no sistema prisional, dignidade humana e sub-representação política dos presos

“17. [...]: as pessoas têm dignidade em si, pelo que são, e não pelo que fizeram. O primeiro argumento – contramajoritário – para enfrentamento da questão carcerária liga-se ao respeito aos direitos fundamentais dos presos e ao Estado de Direito. De fato, a Constituição Federal proíbe penas cruéis (art. 5º, XLVII); garante ao preso o respeito à sua integridade física e moral (art. 5º, XLIX); e afirma que a pena será cumprida em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e o sexo do apenado (art. 5º, XLVIII).”

“19. Nota-se, portanto, que o presente feito não trata de uma questão política, deixada sob a discricionariedade das autoridades eleitas, mas de um dever jurídico de cuidado cujo cumprimento cabe ao Supremo Tribunal Federal assegurar. *Essa é a principal missão de uma Corte Constitucional: proteger direitos fundamentais, inclusive em face de maiorias eventuais e em demandas impopulares.* Tais pessoas foram colocadas sob a custódia estatal. A supressão de sua liberdade impede que elas próprias busquem acesso a bens e serviços que integram um mínimo existencial. Portanto, o Estado está obrigado a provê-los adequadamente. Quando o Estado as mantém nas condições degradantes já descritas, ele age em desacordo com suas próprias normas. Procura combater um ilícito com a prática de outros graves ilícitos.

20. Além disso, *os presos têm seus direitos políticos suspensos enquanto perduram os efeitos da condenação criminal transitada em julgado* (CF, art. 15, III). Não têm direito a voto, de forma que a melhoria das condições dos presídios não entra na pauta de campanhas eleitorais ou de representantes eleitos. A isso se soma, como já mencionado, a impopularidade de medidas destinadas a melhorar as condições dos presídios, de modo que a questão carcerária, além de não angariar votos, pode levar à rejeição do parlamentar que a defende. Por isso, não se pode razoavelmente esperar que os direitos dos presos sejam contemplados de maneira satisfatória em instâncias majoritárias, como a prática dos últimos

30 anos comprova. Diante da obstrução dos canais políticos para a defesa de direitos de um grupo altamente estigmatizado e vulnerável, justifica-se a atuação mais proativa por parte do Supremo Tribunal Federal⁴.”

Proteção dos direitos humanos no sistema prisional e segurança pública

“21. À parte a perspectiva humanitária já narrada, que por si só seria razão mais do que suficiente para que esta Corte enfrentasse o mérito da ação, há, ainda, um aspecto majoritário de grande relevância relacionado ao tema: a relação direta que existe entre a situação carcerária e as condições de segurança pública, que são objeto de grande apreensão para a maioria dos brasileiros⁵. De fato, as principais organizações criminosas atualmente em funcionamento no Brasil se formaram e operam de dentro de presídios. Trata-se de organizações que fomentam a violência e que vivem da delinquência.”

“23. A explicação para o fenômeno é simples: diante da omissão estatal e das péssimas condições de vida nas prisões, tais organizações asseguram o ingresso de bens de primeira necessidade no sistema prisional, amparam as mulheres e famílias dos presos e constroem ao longo do tempo laços de apoio e de soli-

⁴ Luís Roberto Barroso. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2022, p. 562-563; Cláudio P. de Souza Neto e Daniel Sarmento. Direito Constitucional: Teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 462.

⁵ De acordo pesquisa do Fórum de Segurança Pública, o medo da violência vem crescendo desde 2017 e aproximadamente 84% dos entrevistados declaram ter medo de serem vítimas de grupos armados. Confira-se: “[...] o medo da violência cresceu desde 2017. [...] A já constante captura de pautas caras à segurança pública, que foram protagonistas das eleições de 2018, tornou-se um dos principais eixos da narrativa do atual governo, o que ocorre tanto em âmbito pessoal quanto na violência de Estado. A exploração do medo tornou-se arma política [...]. Exemplos disso são a defesa do armamento civil e o discurso que foca apenas na força policial (muitas vezes letal) como solução para as violências, que acabam estimulando ataques às garantias de direitos e às instituições na mediação de conflitos. Na atual pesquisa, o medo de ser vítima de grupos armados (traficantes, milícias e pistoleiros) está em 83,9% dos entrevistados, sendo que 73,9% dos entrevistados afirmam ter muito medo. O medo de sofrer violência por parte das polícias militares cresceu: está em 63,8% dos entrevistados, contra 59,5% em 2017”. Violência e Democracia: panorama brasileiro pré-eleições 2022. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2022.

dariedade para com eles e seus familiares, ocupando o espaço e as funções não desempenhadas pelo Estado. Nesse sentido, a criação e expansão de tais organizações é produto, também, de tal vazio institucional e a adesão a elas pode constituir uma condição essencial para a sobrevivência no cárcere⁶. Segundo as palavras da professora Ana Paula de Barcellos: ‘o tratamento desumano conferido aos presos não é um problema apenas dos presos: a sociedade livre recebe os reflexos dessa política sob a forma de mais violência’⁷.

24. Portanto, o estado de coisas inconstitucional dos presídios conduz ao agravamento da situação da segurança pública fora do sistema prisional, quer porque os delitos passam a ser operados de dentro do cárcere, quer porque se devolvem à sociedade cidadãos que se sujeitaram por anos às condições mais aviltantes e que muitas vezes são forçados a se associar a organizações criminosas. Como o sistema não possui a capacidade de ressocializar o preso, ao contrário, presta-se a incrementar sua potencialidade delitiva, os índices de reincidência são elevados⁸. A dificuldade de voltar ao mercado de trabalho e de construir uma vida digna empurra os egressos do sistema de volta para a criminalidade. Há, portanto, um círculo vicioso: quanto pior é o sistema carcerário, maior é a criminalidade, maior é a falta de segurança pública, maior é a reincidência e, conseqüentemente, maior é a demanda de retorno ao cárcere. Em tais condições,

⁶ Veja-se: “‘Dentre os impulsos principais dos processos sociais encontram-se as tensões e os conflitos ligados à monopolização por um grupo [...] de meios de satisfação de necessidades sociais, portanto de meios de poder, de outros grupos’. [...] Sob esta inspiração, considera-se que a monopolização das oportunidades de poder disponíveis neste universo social – o das prisões – é o elemento central que está na base da consolidação do PCC no estado de S. Paulo”. Camila Caldeira Nunes Dias. PCC: Hegemonia nas Prisões e Monopólio da Violência. São Paulo: Saraiva, 2013, Introdução, e-book,[...].

⁷ Ana Paula de Barcellos. Violência urbana, condições das prisões e dignidade humana. Revista de Direito Administrativo, n. 254, 2010.

⁸ Há grande disparidade quanto aos números identificados por diferentes estudos sobre reincidência no Brasil, à semelhança do que ocorre quanto a outros marcadores sobre o sistema carcerário. Recente estudo do Depen apontou que, de acordo com a medida de reincidência mais restrita, 33,5% dos egressos das unidades penais reincidem em até cinco anos, o que é considerado alto. BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. UFPE. Bladimir Carrillo *et al.* Reincidência Criminal no Brasil. Relatório de 14 de novembro de 2022, p. 24.

o sistema prisional brasileiro é parte do problema da segurança pública – não é a sua solução (arts. 1º, 5º e 144, CF).”

Definição de processo estrutural

“26. Processos estruturais são processos que têm por objeto uma situação persistente de desconformidade do funcionamento burocrático que causa ou perpetua a violação a direitos fundamentais, cuja solução geralmente envolve a correção ou reformulação de políticas públicas⁹.”

Exemplos de processos estruturais na experiência comparada

“O primeiro processo estrutural reconhecido pela doutrina é *Brown v. Board of Education*. O julgado reuniu um conjunto de casos que questionavam a constitucionalidade da separação entre brancos e negros nas escolas, ao argumento de que a medida implicava violação dos direitos dos negros à igualdade. A decisão reconheceu a inconstitucionalidade da segregação, mas seu cumprimento ocorreu de forma progressiva, por meio da concretização de uma série de medidas e ordens judiciais, e também da aprovação de normas no âmbito político.”

“27. Ainda no sistema norte-americano, referencia-se o caso *Holt v. Sarver* (1969) como um dos casos inaugurais dos *prison reform cases*: litígios estruturais por meio dos quais o Poder Judiciário norte-americano impulsionou uma ampla reforma do sistema prisional do país, controlando a superlotação e melhorando as condições de privação da liberdade. A implementação das decisões proferidas em tais litígios, também de forma progressiva, implicou uma ampla intervenção do

⁹ Matheus Casimiro Gomes Serafim. Processo estrutural democrático: participação, publicidade e justificação. Tese apresentada ao curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Direito. Rio de Janeiro, 2023; Bianca M. Schneider Van der Broocke. Estado de Coisas Inconstitucional e “*Managerial Judging*”: Gestão Judicial Ativa e Dialógica nos Litígios Estruturais. Tese apresentada ao curso de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Direito. Curitiba, 2020, p. 149; Freddie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael A. Oliveira. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, n. 75, jan./mar. 2020, p. 104.

Poder Judiciário na gestão das prisões, definindo-se condições mínimas essenciais, como espaço das instalações, alimentação, acesso à saúde trabalho e educação¹⁰.

28. Na América Latina, a espécie de litígio estrutural mais conhecida é o estado de coisas inconstitucional (ECI) – expressão também utilizada neste feito, que se constrói por analogia à experiência colombiana. A jurisprudência da Corte Constitucional da Colômbia reconhece como elementos para a decretação do ECI: (i) a ocorrência de uma violação massiva a direitos fundamentais; (ii) a omissão persistente das autoridades no enfrentamento de tal violação; (iii) a necessidade de intervenção de diversas entidades e autoridades para solucionar o problema; (iv) o risco de sobrecarga jurisdicional caso as mesmas questões sejam levadas ao Judiciário por meio de litígios individuais¹¹. São exemplos de julgados proferidos no âmbito de ECIs pela Corte Constitucional da Colômbia: aqueles destinados à superação da superlotação carcerária (T-153/1998 entre outras), ao enfrentamento de falhas estruturais em matéria de saúde (T-760/2008) e à garantia de direitos prestacionais essenciais a pessoas deslocadas dos locais em que viviam originalmente (T-025/2004)."

Características dos processos estruturais

"29. A compreensão acerca dos processos estruturais foi amadurecendo com o tempo nas distintas jurisdições em que se desenvolveram, reconhecendo-se como características comuns àqueles feitos que alcançaram maior efetividade,

¹⁰ Owen Fiss. *The Civil Rights Injunctions*. Bloomington: Indiana, 1978. Malcom M. Feeley e Edward Rubin. *Judicial Policy Making and the Modern State: How Courts Reformed America's Prisons*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

¹¹ César Rodríguez Garavito. *Más Allá del desplazamiento, o cómo superar un estado de cosas inconstitucional*. In: *Más allá del desplazamiento – Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2009; Manuel José Cepeda-Espinosa. *Activism in a Violent Context: The Origin, Role and Impact of the Colombian Constitutional Court*. Washington University Global Studies Law Review, v. 3, 2004; Corte Constitucional da Colômbia, Sentencia T-302/2017 (entre muitas). Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-302-17.htm>.

além da existência de um estado de coisas não ideal violador da Constituição¹², as seguintes:

(i) O *caráter bifásico*: tais feitos envolvem uma primeira etapa, em que se reconhece o estado de coisas não ideal e se identificam os fins gerais a serem buscados para sua superação; e uma segunda etapa, de detalhamento da solução, execução das providências necessárias à superação do ECI e monitoramento do cumprimento, ambas as fases comportando atos de cognição e de decisão.

(ii) A *flexibilidade processual*: os processos tramitam com a mitigação do rigor de algumas normas (como a aderência estrita ao pedido e a imutabilidade da decisão de mérito), em prol da real consecução dos fins buscados pela ação (superação da situação de desconformidade). A decisão de mérito comporta um detalhamento alterável, quer para que possa ser implementada pelos meios que se revelem mais adequados, quer porque a situação estrutural é mutável e deve comportar um experimentalismo, que é essencial para o sistema de autocorreção, aprendizado e aperfeiçoamento da política pública.

¹² Sobre características de processos estruturais voltados à implementação de direitos de grupos vulneráveis e revisão de políticas públicas, v. Matheus Casimiro Gomes Serafim. Processo estrutural democrático: participação, publicidade e justificação. Tese apresentada ao curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Direito. Rio de Janeiro, 2023; Bianca M. Schneider Van der Broocke. Estado de Coisas Inconstitucional e “*Managerial Judging*”: Gestão Judicial Ativa e Dialógica nos Litígios Estruturais. Tese apresentada ao curso de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Direito. Curitiba, 2020; e Eduarda P. C. França, Gabriela S. Möller e Flavianne F. B. Nóbrega. A proteção de grupos subalternizados pelos processos estruturais: uma análise a partir das experiências do Sul Global. Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE), v. 10, n. 1, 2022, p. 233 – 261. Sobre a flexibilização de normas processuais e o desenvolvimento de uma teoria do processo estrutural: DIDIER JR., Freddie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, n. 75, jan./mar. 2020, p. 102-129; ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no Direito brasileiro: reflexões a partir da ACP do carvão. R. TRF1, v. 29, n. 1, jan./fev. 2017.

(iii) A *dialogicidade*: como regra, as decisões estruturais mais eficazes são aquelas construídas por meio da interação entre as diversas autoridades e instituições (diálogo interinstitucional), as pessoas afetadas e a sociedade civil (diálogo social). Isso ocorre porque tal interação permite que as cortes decidam com a consideração das mais distintas perspectivas sobre o problema, evitando ‘pontos cegos’, bem como assegurando maior nível informacional. Além disso, o diálogo favorece a superação da falta de coordenação e inação entre as distintas instituições e autoridades relevantes, bem como a compreensão recíproca das dificuldades enfrentadas por cada qual. Por outro lado, se reconhece, igualmente, a necessidade de buscar ‘um equilíbrio particular entre medidas judiciais dotadas de diferentes graus de diálogo’, a depender do ambiente político e jurídico específico¹³.

(iv) A *coletividade e multipolaridade*: os casos estruturais geralmente envolvem uma situação coletiva a ele subjacente e alcançam diversos grupos, envolvendo potenciais demandas distintas sobre o problema a ser superado – justamente por isso se adaptam melhor a soluções dialógicas e deliberativas como mencionado.

(v) A complexidade da solução: os feitos estruturais tratam de problemas que admitem soluções por diversos meios. Justamente por isso, ao lado da cognição e decisão sobre a existência de uma situação de violação a direitos e de um estado de coisas ideal a ser buscado, dependem ainda do detalhamento e da definição dos meios adequados a alcançar tal estado em uma segunda etapa. Nada impede, contudo, a antecipação parcial da discussão de tais meios, assim como a definição de diretrizes gerais na primeira etapa.”

¹³ ADPF 347. Carlos Ari Sundfeld. Manifestação do SBDP (Doc. 225).

Processos estruturais e reformulação de políticas públicas

“34. Em problemas estruturais, exige-se a reformulação também estrutural da política pública. Os órgãos e entidades competentes devem realizar uma avaliação aprofundada para identificar os seus problemas e possíveis ações complementares para a sua melhoria. Em seguida, é preciso reestruturar tal política de forma técnica. É possível adotar diferentes metodologias para tal reestruturação. Nesse sentido, o Poder Executivo Federal e o Tribunal de Contas da União têm adotado modelos bem formulados para a análise *ex ante* e *ex post* de políticas públicas¹⁴. Na mesma linha, o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, que atua no contexto do art. 37, §16, da Constituição Federal, também detém uma técnica própria e aprofundada, respaldada na Lei n. 13.971/2019, para o desenvolvimento de tal atividade. Seja qual for o modelo lógico utilizado, o Plano a ser apresentado deve indicar: os problemas que serão enfrentados; os recursos necessários e disponíveis para sua execução (físicos, financeiros, humanos); as atividades diretas e indiretas necessárias para a execução da política; os resultados diretos e quantificáveis de cada atividades da política; as mudanças observadas nos diferentes atores, com os resultados das intervenções a serem realizadas; os impactos esperados da intervenção na realidade; os indicadores, com insumos, produtos, resultados, impactos, valor da linha de base e frequência da coleta, e órgãos responsáveis pela coleta e análise de dados; as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças para a efetividade e medidas previstas para lidar com os aspectos negativos.

35. Nota-se, assim, que a solução será construída pelas autoridades, pelos *experts* e pela representação social, com o apoio do Tribunal¹⁵.”

¹⁴ Veja, por exemplo, Presidência da República. Avaliação de políticas públicas: guia prático de avaliação *ex ante*, 2018, disponível em https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/153743_analiseex-ante_web_novo.pdf/view.

¹⁵ Matheus Casimiro Gomes Serafim. Processo estrutural democrático: participação, publicidade e justificação. Tese apresentada ao curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Direito. Rio de Janeiro, 2023.

Diagnóstico da situação: realidade do sistema carcerário

“37. A superlotação carcerária no Brasil é um problema antigo, atribuído a uma multiplicidade de fatores sociais, econômicos e políticos, que incluem a supervalorização de soluções em segurança pública com foco no encarceramento. Nesse sentido, a questão não se resume ao déficit ou à má qualidade das vagas. Ao contrário, tal déficit é, em parte, produto de um descontrole na entrada de pessoas no sistema carcerário, bem como na sua saída. A questão, por essa razão, precisa ser compreendida em três eixos distintos: (i) quantidade e qualidade das vagas existentes; (ii) descontrole na entrada; e (iii) falta de controle na saída¹⁶.”

“42. [...], é preciso enfrentar o problema, reduzindo-se o contingente de pessoas presas àquelas que precisam efetivamente ser retiradas do convívio social e aplicando-se medidas alternativas às demais. Em tais termos, o encarceramento por todo e qualquer ilícito não atende ao princípio da proporcionalidade. Não é uma medida adequada para reduzir a prática de crimes ou para promover a ressocialização e a proteção da segurança (juízo de adequação); desconsidera outras medidas menos gravosas aptas a enfrentar o problema no que se refere a delitos mais leves (juízo de necessidade). E o custo de encarcerar nos padrões atuais supera em muito os benefícios (juízo de proporcionalidade em sentido estrito). O preso sai das prisões brasileiras com menos condições para o convívio social do que quando entrou¹⁷. Assim, embora haja um senso comum no sentido de que aquele que pratica crimes deve sofrer retribuição e experimentar parte do dano que infligiu, a penalização desproporcional nas condições antes descritas agrava o problema em lugar de resolvê-lo.

¹⁶ BRASIL. CNJ. Central de Regulação de Vagas: Manual para a Gestão da Lotação Prisional. CNJ, DEPEN, PNUD. Luís Geral Sant’Anna Lanfredi et al (coord). Brasília, 2021, p. 14-15.

¹⁷ Há grandes disparidades entre os diversos estudos sobre reincidência, mas, de acordo com o IPEA, as menores taxas giram em torno de 30%, o que é considerado um percentual alto. BRASIL. IPEA. Reincidência Criminal. Relatório de Pesquisa, 2015, p. 11-13. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wpcontent/uploads/2011/02/716becd8421643340f61dfa8677e1538.pdf>.

43. Uma segunda questão, portanto, essencial para o enfrentamento da questão diz respeito ao descontrole no ingresso no sistema prisional. Há uma prática corrente no Poder Judiciário de encarcerar pessoas: (i) pela prática de delitos previstos na Lei de Drogas, mesmo que praticados sem violência ou ameaça à pessoa, e ainda que relacionado a pequenas quantidades de entorpecentes possivelmente ligados ao uso pessoal; e (ii) por crimes contra o patrimônio (59,5% dos presos cometeram crime patrimonial ou por tráfico de drogas)¹⁸; e (iii) em situações nas quais a jurisprudência dos tribunais superiores não autoriza a imposição da pena de prisão. Sem prejuízo da relevância dos bens envolvidos em tais tipos de crimes – saúde pública e patrimônio –, trata-se, na maior parte dos casos, de situações sem violência e eventualmente de réus primários. Tais prisões poderiam ser substituídas por medidas alternativas como prisão domiciliar e tornozeleira eletrônica, evitando-se o contato com presos perigosos e facções criminosas.”

“49. Além de prender desnecessariamente, o sistema prisional brasileiro mantém pessoas presas por tempo superior àquele devido, quer porque: (i) os presos são retidos nas prisões indevidamente, por omissão ou mau controle do sistema, conforme detectado por meio de mutirões carcerários; (ii) não usufruem da progressão de regime e do livramento condicional igualmente por omissão, falta de controle ou, ainda, por falta de vaga no regime mais benéfico, ocupando indevidamente as vagas do regime em que se encontra, no último caso, contra precedente vinculante do STF (Súmula Vinculante 56, STF)¹⁹; (iii) não obtêm direito à remição de pena por trabalho e/ou estudo, em consequência da não disponibilização do acesso a tal direito em sua unidade, o que inclusive compromete sua ressocialização. Não bastasse isso, não há uma política consistente de ressocialização, capacitação e orientação profissional.

¹⁸ BRASIL. CNJ. Transformando o Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras. Caminhos e avanços a partir do julgamento cautelar da ADPF 347. Brasília, 2023, p. 7 (número de 2022).

¹⁹ Veja-se: “SV 56 – A falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso, devendo-se observar, nessa hipótese, os parâmetros fixados no RE 641.320/RS.”

50. Em síntese, não basta aumentar as vagas. É preciso fazer um uso racional e adequado do sistema e demandá-lo na proporção correta. O sistema penal prende mal, quando não há necessidade, e mantém pessoas presas para além do tempo de condenação. Se não forem reduzidas as entradas desnecessárias e cumpridas as saídas devidas, tal sistema seguirá demandando um esforço desproporcional da sociedade com o custeio de novas vagas e agravando a situação dos cidadãos em confronto com a lei. Além disso, é de fundamental importância pensar medidas amplas de ressocialização dos presos, com acesso à assistência social, capacitação e orientação profissional, sem o que o egresso não tem as ferramentas essenciais para sobreviver fora do sistema sem delinquir.”

Reconhecimento do estado de coisas inconstitucional e definição dos fins e das diretrizes gerais

“51. Está, portanto, demonstrado o *estado de desconformidade constitucional* do sistema carcerário brasileiro, que se manifesta por meio da superlotação das suas unidades prisionais e da má qualidade das vagas, resultando em encarceramento em condições indignas, aviltantes e ilegais (Eixo 1); pelas entradas indevidas e desproporcionais no sistema (Eixo 2); e pela permanência em tempo superior àquele previsto na condenação ou em regime mais gravoso do que o devido (Eixo 3). Os fins a serem buscados, de modo a superar tal estado de coisas, estão igualmente expostos e são respectivamente: (i) o controle da superlotação; (ii) a *melhoria da qualidade* das vagas e dos serviços a elas associados; (iii) a *redução de entradas indevidas* sobretudo para crimes e autores de baixa periculosidade; e (iv) o *aumento das saídas devidas e respectivas progressões de regime*, de forma a assegurar o retorno à sociedade e a segurança da última (fins últimos da prisão, como já exposto).”

“53. Pode-se extrair de tal conjunto de normas, diretrizes, princípios e boas práticas, assim como da experiência concreta brasileira e de seus problemas, o seguinte rol não exaustivo de diretrizes gerais a serem observadas na reformulação de políticas públicas carcerárias e criminais:

1. *Quanto à preservação da dignidade do preso:* Os presos devem ser tratados com dignidade e humanidade, de forma que favoreça seu retorno à sociedade em melhores condições físicas e psíquicas e o motive a viver de acordo com o Direito. É ilegítimo o agravamento da pena por meio de más condições de encarceramento.
2. *Quanto aos direitos mínimos dos presos:* Os presos devem ter acesso a alojamento com espaço e ventilação compatíveis com a respectiva lotação; à alimentação adequada, à água potável, à higiene, ao banho em temperatura condicente com o clima, às medidas de saúde necessárias a seu bem-estar, à educação, ao trabalho, à capacitação e orientação profissionais e à assistência social e religiosa. Devem-se buscar políticas públicas que superem de forma definitiva o problema.
3. *Quanto ao tratamento dispensado a grupos vulneráveis:* Presos com necessidades especiais como jovens, mulheres, mulheres acompanhadas de crianças, população LGBTQIA+, pessoas com deficiência, indígenas e idosos devem receber tratamento diferenciado, de modo a buscar minimizar as vulnerabilidades particulares que agravam a experiência no cárcere.
4. *Quanto à separação entre os presos:* Devem-se separar presos de baixa e de alta periculosidade e/ou ligados a facções criminosas, bem como presos provisórios e presos definitivamente condenados; na mesma linha, como observado pela Ministra Cármen Lúcia, deve-se oferecer acolhimento separado e diferenciado para presas mulheres grávidas, em especial quando próximas do parto, lactantes e com crianças pequenas.
5. *Quanto ao pessoal que atende aos presos:* Deve-se assegurar quantitativo de servidores proporcional ao número de presos de cada unidade prisional, garantindo-lhes estabilidade, assim como capacitação periódica e contínua em direitos humanos e tratamento dos presos. Os servidores alocados em unidades prisionais femininas devem ser do gênero feminino.

6. *Quanto ao direito do preso à informação e transparência:* Quando da entrada no presídio, os presos devem ser informados a respeito de todos os seus direitos, devendo-se disponibilizar sistema interno e anonimizado de reclamações e de pleitos por melhores condições. Deve-se garantir o devido processo legal em caso de sanções disciplinares e assegurar o acesso à assistência jurídica nas respectivas unidades, bem como o acompanhamento pelo detento de seu processo criminal e de execução penal.

7. *Combate à tortura e aos maus-tratos:* As ocorrências de tortura, maus-tratos, lesões, crimes sexuais e mortes nas prisões devem ser investigadas e ensejar a punição dos agressores. As condições de cumprimento de pena devem ser objeto de monitoramento independente por parte de *experts* e de organizações da sociedade civil.

8. *Reformulação de políticas públicas em matéria penal e prisional:* As medidas e penas adotadas pela justiça criminal, desde a prisão até seu relaxamento, devem ser objeto de reflexão crítica, a fim de reduzir o encarceramento desnecessário. É importante incentivar medidas de prevenção e redução do crime, bem como capacitar juízes e serventuários da justiça, de modo a não encaminharem autores de pequenos delitos para o sistema.

9. *Sistema de coleta de dados:* Deve-se implantar sistema de coleta de dados que permita o acompanhamento cuidadoso e padronizado da execução da pena em todas as unidades do sistema, de forma a orientar a reformulação de políticas públicas racionais, humanas e com adequada relação de custo-benefício, bem como a fim de possibilitar as progressões e os benefícios devidos. Tal acompanhamento demanda, ainda, a criação de número de varas de execução penal proporcional ao número de varas criminais e ao quantitativo de presos, como observado pelo Ministro Alexandre de Moraes.

10. *Investimento em ressocialização:* A perspectiva de ressocialização deve guiar a interpretação e a decisão acerca das medidas a serem adotadas.

A educação, o trabalho, a orientação profissional e a assistência social e religiosa devem ser abordadas com tal preocupação. Deve-se cuidar da ampla reabilitação do preso, a fim de assegurar seu retorno em boas condições à sociedade.

54. Tais providências demandam a reformulação de políticas públicas, por meio de um plano-base nacional e de planos estaduais que enfrentem os problemas específicos de cada unidade da federação e sua autonomia federativa, [...], com os respectivos indicadores de monitoramento, avaliação e resultado para possibilitar o cumprimento da decisão.”

Medidas e meios a serem implementados na reformulação da política pública

“56. Com relação ao problema do déficit de quantidade e de qualidade das vagas existentes, decorrente da ocupação excessiva da maior parte dos presídios brasileiros, são as seguintes as soluções disponíveis, de acordo com o requerente e segundo informações e experiências em implementação pelo DMF/CNJ:

(i) *Controle de superlotação dos presídios*, por meio de mutirões, que examinem os processos de execução de pena. Os mutirões permitem um alívio na sobrecarga, por viabilizarem as progressões de regime e saídas devidas, mas não efetivadas por má gestão ou omissão do Estado. Além deles, a criação de Centrais de Regulação de Vagas (CRVs) pode promover uma redistribuição de presos dos estabelecimentos em situação mais crítica para estabelecimentos com menor sobrecarga (o assunto é abordado no Item 3 adiante).

(ii) *Aperfeiçoamento da qualidade das vagas existentes*: a providência passa pela redução da superlotação, com diminuição da demanda sobre a infraestrutura e serviços; bem como pelo aprimoramento da infraestrutura física dos presídios, atendendo ao déficit de espaço, instalações, ventilação; e melhoria dos serviços associados às vagas, como alimentação,

higiene, saúde, educação, trabalho, combate à tortura e atenção a grupos especialmente vulneráveis. Implica, ainda, majoração e capacitação dos servidores que atuam no sistema.

(iii) *Aumento do quantitativo de vagas existentes conforme o regime prisional deficitário.* Como a superlotação não é produto apenas de um número insuficiente de vagas, mas resulta, ainda, da má gestão da entrada, da permanência e da saída de presos, o aumento do quantitativo de vagas deve ser pensado em conjunto com a solução dos problemas na entrada e na saída. Deve-se considerar, igualmente, a necessidade de um juízo de viabilidade econômica e de custo-benefício das diversas medidas.

57. No que se refere às entradas excessivas no sistema, constatou-se que elas se devem ao encarceramento desproporcional de réus, geralmente primários, pela prática de delitos sem violência ou grave ameaça, bem como à inobservância da jurisprudência consolidada no Supremo Tribunal Federal. Assim, no que se refere a tais problemas, a solução envolve as seguintes providências:

(i) *Fortalecimento das audiências de custódia presenciais:* [...], as audiências de custódia destinam-se a evitar prisões desnecessárias e maus-tratos. Por essa razão, as audiências presenciais são mais efetivas. Tais audiências tornaram-se obrigação decorrente de lei no curso do processo, havendo, portanto, reconhecimento do pedido por parte da União (art. 310 do CPP). No ponto, contudo, deve-se determinar que tais audiências sejam realizadas preferencialmente de forma presencial, conforme balizas definidas pelo CNJ e de acordo com o que este STF decidiu nas ADIs 6298, 6299, 6300 e 6305, Rel. Min. Luiz Fux, j. 24.08.2023.

(ii) *Implementação de alternativas penais à prisão ou motivação cuidadosa da decisão que a rejeita:* o CNJ criou as Centrais Integradas de Alternativas Penais (CIAPs) e as Centrais Integradas de Monitoração Eletrônica (CIMEs). A motivação para a não aplicação de alternativa penal à prisão

tornou-se obrigatória por disposição legal, de modo que houve também quanto a esse ponto reconhecimento da procedência do pedido pela União (art. 282, § 6º, do CPP).

(iii) *Avanço na construção de uma cultura de respeito aos precedentes judiciais*, exemplificativamente por meio de: (a) conversão dos julgados mais relevantes do STF em súmulas vinculantes, conforme decisão do próprio STF; (b) a criação de um sistema de capacitação e de construção de incentivos em favor dos magistrados e serventuários da justiça, a fim de estabelecer uma cultura de respeito aos precedentes dos tribunais superiores (i.e., por meio da publicação de índices de adesão e reversão a precedentes de tribunais e de sistemas de premiação entre outras providências).

58. O Eixo 3, referente à *eficiência na saída*, depende também de um conjunto de soluções, a saber: (i) a implementação de ferramentas tecnológicas de acompanhamento da execução das penas; (ii) os mutirões carcerários, que aliviam o sistema ao menos transitoriamente; (iii) a progressão de regime nos prazos e condições efetivamente previstos no ordenamento, sem escusas com base na má instrução por inércia estatal. Esse último eixo depende, ainda, de medidas de compensação punitiva e de gestão da lotação prisional [...].”

”63. [...], deve-se formular uma política pública consistente e ampla de ressocialização do preso que o prepare para o retorno à vida em sociedade, abrangendo assistência social, capacitação e orientação profissional. Todas essas medidas constituem meios aptos e complementares ao enfrentamento da superlotação, da precariedade do sistema e do retorno a ele por reincidência, devendo ser considerados e detalhados pelos respectivos planos nacional, estaduais e distrital, a serem submetidos à homologação do Supremo Tribunal Federal.”

Compensação punitiva e gestão da capacidade prisional

”65. A categoria da compensação punitiva é uma concretização da diretriz geral segundo a qual o preso deve ser tratado de forma digna e humana, não

devendo ter sua pena ilegítimamente agravada em razão das condições carcerárias. Traduz a ideia segundo a qual as restrições ou violações a direitos fundamentais dos investigados, réus ou apenados que não resultam diretamente da sentença condenatória – ou que a extrapolam – funcionam como equivalentes materiais da própria pena. A questão está abordada em parecer apresentado neste feito, que alude à necessidade de coincidência entre a pena determinada pela sentença e a pena real efetivamente cumprida pelo detento²⁰.

66. Ninguém duvida, por exemplo, do fato de que é mais grave e aflitiva a pena cumprida em condições insalubres e desumanas do que aquela executada em conformidade com a Constituição e a Lei de Execução Penal. Tal formulação determina que essa *carga adicional de punição* – que não está prevista em lei e não foi aplicada pelo juiz – legitima e exige o ajuste da penalidade imposta como forma de manter a proporcionalidade e a equação delito-retribuição²¹. A categoria da compensação punitiva deve ser entendida, assim, como um dever constitucional extraído dos princípios da legalidade, da culpabilidade, da individualização da pena, da proporcionalidade e da vedação ao *bis in idem*. Por meio da compensação penal, *o juiz da execução faz coincidir a pena real com a pena determinada por sentença* e restabelece a legalidade e juridicidade da conduta do Estado no tratamento ao preso²²⁻²³.”

“75. A lógica subjacente a essa forma de contenção da superpopulação carcerária também pode ser encontrada no precedente do STF relativo aos

²⁰ ADPF 347, Juarez Tavares. Parecer, 2015 (Doc. 7).

²¹ Ademar Borges de Sousa Filho. O controle de constitucionalidade de leis penais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 445; Rodrigo Duque Estrada Roig. Compensação penal por penas ou prisões abusivas. In: Revista brasileira de Ciências Criminais, v. 25, n. 132, p. 331-381, jun. 2017. Ver, ainda, Ademar Borges de Sousa Filho; Aline Osorio. Compensações punitivas por violações de direitos fundamentais dos presos: reflexões sobre o futuro da ADPF 347. No prelo.

²² Id. Ver, ainda, Thaís dos Santos Lima. Compensação punitiva: uma reinterpretação do princípio constitucional da individualização da pena para redução de danos. Dissertação (Mestrado em Direito Público), Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

²³ STF, RE 580252, Rel. Min. Teori Zavascki, Red. p/ Acórdão: Min. Gilmar Mendes, Voto-vista Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. em 16.02.2017.

regimes aberto e semiaberto fixado no RE 641.320²⁴, julgado sob a sistemática da repercussão geral, e na resultante Súmula Vinculante nº 56/STF, que autorizou a progressão do condenado para regime mais benéfico, em caso de ausência de vaga no regime ao qual faz jus. No caso, esta Corte fixou que, na hipótese de déficit de vagas nos regimes aberto e semiaberto, deverão ser determinados, preferencialmente: (i) a saída antecipada de sentenciado no regime com falta de vagas; (ii) a liberdade eletronicamente monitorada ao sentenciado que sai antecipadamente ou é posto em prisão domiciliar por falta de vagas; e (iii) o cumprimento de penas restritivas de direito e/ou estudo ao sentenciado que progride ao regime aberto.”

Diálogo, homologação e monitoramento

“83. [...], resta fazer algumas considerações sobre o plano nacional e os planos estaduais e distrital que consolidarão as medidas examinadas [...]. [...], embora esteja de acordo quanto à procedência do pedido de elaboração dos planos na linha do que defendeu o Relator, considero imprescindível a participação do DMF/CNJ em sua formulação, assim como a posterior homologação pelo STF e o monitoramento da execução, por meio de indicadores de monitoramento, avaliação e resultados.

84. *Quanto à participação do DMF/CNJ*, deve-se ter em conta que o Conselho Nacional de Justiça é órgão que integra o Poder Judiciário, tendo-lhe sido atribuído, pela Constituição de 1988, o controle da atuação administrativa, financeira e disciplinar de juízes e tribunais (art. 103-B, § 4º, CF). Entre as diversas competências constitucionais do CNJ incluem-se: (i) a elaboração de relatório anual sobre a situação do Poder Judiciário, bem como a (ii) proposta das medidas e políticas necessárias a seu melhor funcionamento (art. 103-B, § 4º, V, CF). Nessa linha, se o Poder Judiciário e sua cultura atual de hiperencarceramento são parte do problema que enseja a superlotação, é imprescindível a participação do CNJ.

²⁴ RE 641320, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. em 11.05.2016.

85. Além disso, o próprio legislador optou pela criação, no âmbito do CNJ, do mencionado Departamento de Monitoramento e Fiscalização (DMF), atribuindo-lhe a missão de ‘propor soluções em face de irregularidades verificadas no sistema carcerário e no sistema de execução de medidas socioeducativas’ (art. 1º, § 1º, III, da Lei 12.106/2009). Também autorizou o Conselho a ‘estabelecer vínculos de cooperação e intercâmbio com órgãos e entidades públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou supranacionais.’”

“88. Contudo, para que não haja sobreposição de tarefas nem risco de conflitos e paralisia, o DMF/CNJ deve ser responsável pelo planejamento das medidas que envolvam a atuação do Poder Judiciário enquanto o Governo Federal deve realizar o planejamento nacional das medidas materiais de caráter executivo. A atuação exclusiva do DMF/CNJ para elaborar o plano nacional quanto a medidas de caráter judicial se justifica por diversos fatores, entre eles: (i) sua vocação institucional para a formulação e supervisão de política judiciária, (ii) ser um órgão criado por lei no âmbito do CNJ, dedicado especificamente ao desenvolvimento de soluções para a superação do estado de coisas inconstitucional, (iii) tratar-se o CNJ de órgão integrante do Poder Judiciário, possuindo maior capacidade institucional para definir linhas de ação que exijam a cooperação dos mais diversos órgãos do sistema de justiça penal. Ainda assim, caso haja divergência insuperável entre DMF e União, a questão poderá ser devolvida ao STF para decisão específica.

89. A imprescindibilidade do diálogo institucional e social também recomenda que outras instituições como o Ministério Público, a Defensoria Pública e organizações da sociedade civil sejam ouvidos sobre os planos nacional, estaduais e distrital, como postulado pelo requerente. Quanto ao ponto, há, contudo, a preocupação de não estender excessivamente a tramitação do processo. Portanto, o DMF e a União devem, com base na ideia de proporcionalidade, propor uma estrutura dialógica e deliberativa, levando em conta os benefícios do diálogo, mas sem desconsiderar os ônus de eventual alongamento do feito.

90. *No que se refere à necessidade de homologação dos planos por parte do Supremo Tribunal Federal*, as considerações já tecidas acima e a necessidade de detalhamento das diversas medidas já aludidas, bem como de seus indicadores, não deixam dúvidas quanto à sua imprescindibilidade. A título ilustrativo, o Tribunal precisa conhecer como se dará a conciliação entre a necessidade de criação de vagas, os distintos regimes de cumprimento de pena e a melhoria dos serviços a elas associados. Precisa aprovar os critérios utilizados na regulamentação da progressão no prazo legal (em caso de omissão estatal), bem como na compensação punitiva e na gestão de lotação no sistema carcerário. Deve acompanhar os aspectos orçamentários que interferem diretamente sobre a viabilidade dos planos e, sobretudo, *verificar se eles são fiéis à sua decisão de mérito*.

91. Por fim, *com relação à necessidade de monitoramento* com base nos pertinentes indicadores, trata-se de medida imprescindível para a efetividade de processos estruturais, como já demonstrado. Além disso, a situação do sistema prisional é dinâmica e se alterará à medida que as soluções sejam implementadas. Tal experiência demonstrará que algumas providências funcionam melhor do que outras; e certas medidas poderão demandar adaptações e reformulações. Nesse sentido, a atuação do STF precisa estender-se ao longo de toda a execução do julgado e, portanto, dos planos, cabendo-lhe, inclusive, proferir decisões específicas e complementares, em caso de óbices institucionais à sua concretização ou descumprimentos e resistências que venham a se mostrar insuperáveis na via administrativa.”

Diálogo entre o STF, outros Sistemas Internacionais de Direitos Humanos e o Direito Comparado

Voto do Ministro Luís Roberto Barroso (Redator do acórdão): “Além disso, o Brasil participa de diversos acordos e atos internacionais, como o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, a Convenção Americana sobre os Direitos Humanos e a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes da ONU. Todos esses documentos asseguram direitos que

são rotineiramente violados pelo Poder Público no âmbito do sistema prisional. E também a Lei de Execução Penal prevê o direito dos presos à assistência material, jurídica, educacional, social, religiosa e à saúde, bem com assegura alojamentos com ocupação e dimensões adequadas, acesso à alimentação, saúde, trabalho e estudo. Tais normas autorizam apenas a suspensão dos direitos dos presos à liberdade e à autodeterminação, mas as leis asseguram seus demais direitos.”

“Esse é um ponto muito importante com sugestões da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Quando a pessoa cumpre a pena em condições indignas ou mais gravosas do que aquelas a que foi efetivamente condenada, cada dia deve contar mais do que apenas um dia. Eu não propus quantitativos aqui, acho que deve vir no plano, talvez até exija medida legislativa, mas essa é uma que se considera, eu diria, importante.”

“18. O Brasil é igualmente signatário de instrumentos internacionais como o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, a Convenção Americana sobre os Direitos Humanos e a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes da ONU. Todos esses diplomas asseguram direitos rotineiramente violados pelo Poder Público no âmbito do sistema prisional. Também a Lei nº 7.210/1984 (Lei de Execução Penal, LEP) prevê o direito dos presos à assistência material, jurídica, educacional, social, religiosa e à saúde, bem como assegura alojamentos com ocupação e dimensões adequadas, acesso à alimentação, saúde, trabalho e estudo²⁵. Tais normas autorizam apenas a

²⁵ De acordo com o art. 41 da LEP: “Art. 41 – Constituem direitos do preso: I – alimentação suficiente e vestuário; II – atribuição de trabalho e sua remuneração; III – Previdência Social; IV – constituição de pecúlio; V – proporcionalidade na distribuição do tempo para o trabalho, o descanso e a recreação; VI – exercício das atividades profissionais, intelectuais, artísticas e desportivas anteriores, desde que compatíveis com a execução da pena; VII – assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa; VIII – proteção contra qualquer forma de sensacionalismo; IX – entrevista pessoal e reservada com o advogado; X – visita do cônjuge, da companheira, de parentes e amigos em dias determinados; XI – chamamento nominal; XII – igualdade de tratamento salvo quanto às exigências da individualização da pena; XIII – audiência especial com o diretor do estabelecimento; XIV – representação e petição a qualquer autoridade, em defesa de direito; XV – contato com o mundo exterior por meio de correspondência escrita, da leitura e de outros meios de informação que não comprometam a moral e os bons costumes. XVI – atestado de pena a cumprir, emitido anualmente, sob pena da responsabilidade da autoridade judiciária competente”. V, também LEP, arts. 10 a 30, entre outros.

suspensão (provisória) dos direitos dos presos à liberdade e à autodeterminação, mas lhes asseguram seus demais direitos.”

“28. Na América Latina, a espécie de litígio estrutural mais conhecida é o estado de coisas inconstitucional (ECI) – expressão também utilizada neste feito, que se constrói por analogia à experiência colombiana. A jurisprudência da Corte Constitucional da Colômbia reconhece como elementos para a decretação do ECI: (i) a ocorrência de uma violação massiva a direitos fundamentais; (ii) a omissão persistente das autoridades no enfrentamento de tal violação; (iii) a necessidade de intervenção de diversas entidades e autoridades para solucionar o problema; (iv) o risco de sobrecarga jurisdicional caso as mesmas questões sejam levadas ao Judiciário por meio de litígios individuais²⁶. São exemplos de julgados proferidos no âmbito de ECIs pela Corte Constitucional da Colômbia: aqueles destinados à superação da superlotação carcerária (T-153/1998 entre outras), ao enfrentamento de falhas estruturais em matéria de saúde (T-760/2008) e à garantia de direitos prestacionais essenciais a pessoas deslocadas dos locais em que viviam originalmente (T-025/2004).”

“30. A Corte Interamericana de Direitos Humanos também utiliza o instrumento dos processos estruturais, tendo igualmente adotado uma forma de intervenção experimentalista e dialógica na fase de execução do julgado, com o monitoramento da decisão por meio de relatórios elaborados pelos Estados parte (*compliance reports*), bem como de informações prestadas pelas vítimas ou organizações que as representam, pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos e/ou

²⁶ César Rodríguez Garavito. *Más Allá del desplazamiento, o cómo superar un estado de cosas inconstitucional*. In: *Más allá del desplazamiento – Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2009; Manuel José Cepeda-Espinosa. *Activism in a Violent Context: The Origin, Role and Impact of the Colombian Constitutional Court*. Washington University Global Studies Law Review, v. 3, 2004; Corte Constitucional da Colômbia, Sentencia T-302/2017 (entre muitas). Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-302-17.htm>.

recolhidas em audiências fechadas com a presença das partes (*closed hearings*)²⁷. No Sul Global, experiências com estrutura decisória semelhante são registradas na Argentina, no Peru, na África do Sul e na Índia. Tais países, à semelhança do que ocorre no Brasil, sofrem com falhas estruturais em políticas públicas, com a inércia de instâncias majoritárias e, por tal razão, precisam recorrer ao Judiciário para buscar solução para a violação massiva de direitos²⁸.”

“52. Quanto às *diretrizes gerais* a serem observadas na formulação de um plano sobre a matéria, elas podem ser extraídas da Constituição de 1988, das normas infraconstitucionais sobre o tema, bem como dos tratados de que o Brasil é parte, referenciados anteriormente. Vale mencionar, ainda, algumas diretrizes não vinculantes por meio das quais a Organização das Nações Unidas (ONU) buscou orientar os diversos Estados membros na reformulação de políticas públicas destinadas às pessoas presas. São elas: as Regras Mínimas para o Tratamento de Prisioneiros revisadas em 2015 (Regras de Mandela); as Regras para o Tratamento de Mulheres Prisioneiras e para a Aplicação de Medidas Alternativas (Regras de Bangkok); os Princípios para a Proteção de Todas as Pessoas Sujeitas a Algum tipo de Detenção ou Encarceramento; As Regras de Proteção de Jovens Privados da Liberdade (Regras de Havana)²⁹. Na mesma linha, a Comissão Interamericana

²⁷ Matheus Casimiro Gomes Serafim. Processo estrutural democrático: participação, publicidade e justificação. Tese apresentada ao curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Direito. Rio de Janeiro, 2023; Bianca M. Schneider Van der Broocke. Estado de Coisas Inconstitucional e “Managerial Judging”: Gestão Judicial Ativa e Dialógica nos Litígios Estruturais. Tese apresentada ao curso de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Direito. Curitiba, 2020, p. 144.

²⁸ Bianca M. Schneider Van der Broocke. Estado de Coisas Inconstitucional e “Managerial Judging”: Gestão Judicial Ativa e Dialógica nos Litígios Estruturais. Tese apresentada ao curso de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Direito. Curitiba, 2020, p. 14-15 e 115-117.

²⁹ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Prison Reforms and Alternatives to Imprisonment: Concept Note*, Fev. 2011. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prisonreform/UNODC_Prison_reform_concept_note.pdf.

de Direitos Humanos editou os Princípios e Boas Práticas para a Proteção das Pessoas Privadas da Liberdade nas Américas³⁰.”

“1. Compensação punitiva por privação da liberdade em situação mais gravosa

65. A categoria da compensação punitiva é uma concretização da diretriz geral segundo a qual o preso deve ser tratado de forma digna e humana, não devendo ter sua pena ilegitimamente agravada em razão das condições carcerárias. Traduz a ideia segundo a qual as restrições ou violações a direitos fundamentais dos investigados, réus ou apenados que não resultam diretamente da sentença condenatória – ou que a extrapolam – funcionam como equivalentes materiais da própria pena. A questão está abordada em parecer apresentado neste feito, que alude à necessidade de coincidência entre a pena determinada pela sentença e a pena real efetivamente cumprida pelo detento³¹.”

“67. A aplicação de formas de compensação punitiva é reconhecida no Direito Internacional dos Direitos Humanos e no Direito Comparado. Quanto ao primeiro, merecem especial destaque as decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), que, ao constatarem superlotação de 200% em determinados presídios brasileiros, decidiram pela contagem em dobro de todo o período de pena cumprido em situação degradante por seus internos. Trata-se das resoluções da Corte IDH relativas ao Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho – IPPSC (RJ), de 22.11.2018, e ao Complexo Penitenciário de Curado (PE), de 28.11.2018. Tais decisões reconheceram que, quando a superlotação e a deterioração das condições do estabelecimento prisional chegam ao ponto de criar uma pena degradante, aumenta-se de forma ilícita o conteúdo aflitivo da

³⁰ Organização dos Estados Americanos (OEA). Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), Princípios e Boas Práticas para a Proteção das Pessoas Privadas da Liberdade nas Américas, OEA/Ser.L/V/II.131 Doc. 38 13 março 2008. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prisonreform/UNODC_Prison_reform_concept_note.pdf.

³¹ ADPF 347, Juarez Tavares. Parecer, 2015 (Doc. 7).

pena, de modo a justificar o cômputo a maior do tempo de pena ou de medida preventiva em condições degradantes³².”

“68. Tais resoluções da Corte IDH têm sido plenamente aplicadas no Brasil. Em diversas decisões, o STJ reconheceu inclusive a sua eficácia vinculante. Em 2021, a 5ª Turma do STJ, em caso sob a relatoria do Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, afirmou a obrigatoriedade da aplicação pelos juízes nacionais da decisão da CIDH³³. No mesmo ano, o STJ entendeu que a contagem em dobro deve se aplicar durante todo o período da prisão cumprido na unidade prisional superlotada, e não apenas no período após a notificação oficial feita ao Brasil da decisão da Corte IDH³⁴.

³² Transcrevam-se trechos da resolução da Corte IDH relativa ao IPPSC: “CONSIDERANDO QUE (...) 91. Toda pena privativa de liberdade e qualquer privação de liberdade, ainda que a título preventivo ou cautelar, implica necessariamente uma cota de dor ou aflição inevitável. Não obstante isso, essa dor ou aflição se reduz basicamente às inevitáveis consequências da restrição de movimento da pessoa, à necessária convivência imposta por uma instituição integral e ao respeito aos regulamentos, indispensáveis para a conservação da ordem interna do estabelecimento. 92. Quando as condições do estabelecimento se deterioram até dar lugar a uma pena degradante como consequência da superpopulação e de seus efeitos antes mencionados, o conteúdo afliitivo da pena ou da privação de liberdade preventiva aumenta numa medida que se torna ilícita ou antijurídica. [...] 121. Dado que está fora de qualquer dúvida que a degradação em curso decorre da superpopulação do IPPSC, cuja densidade é de 200%, ou seja, duas vezes sua capacidade, disso se deduziria que duplica também a inflicção antijurídica eivada de dor da pena que se está executando, o que importaria que o tempo de pena ou de medida preventiva ilícita realmente sofrida fosse computado à razão de dois dias de pena lícita por dia de efetiva privação de liberdade em condições degradantes.” PORTANTO: A CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (...) RESOLVE: “4. O Estado deverá arbitrar os meios para que, no prazo de seis meses a contar da presente decisão, se compute em dobro cada dia de privação de liberdade cumprido no IPPSC, para todas as pessoas ali alojadas, que não sejam acusadas de crimes contra a vida ou a integridade física, ou de crimes sexuais, ou não tenham sido por eles condenadas, nos termos dos Considerandos 115 a 130 da presente resolução. 5. O Estado deverá organizar, no prazo de quatro meses a partir da presente decisão, uma equipe criminológica de profissionais, em especial psicólogos e assistentes sociais, sem prejuízo de outros, que, em pareceres assinados por pelo menos três deles, avalie o prognóstico de conduta com base em indicadores de agressividade dos presos alojados no IPPSC, acusados de crimes contra a vida e a integridade física, ou de crimes sexuais, ou por eles condenados. Segundo o resultado verificado em cada caso, a equipe criminológica, ou pelo menos três de seus profissionais, conforme o prognóstico de conduta a que tenha chegado, aconselhará a conveniência ou inconveniência do cômputo em dobro do tempo de privação de liberdade, ou, então, sua redução em menor medida.” (...).

³³ STJ. AgRg no RHC 136.961/RJ, Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, DJe de 21/06/2021.

³⁴ STJ, Quinta Turma, AgRg no RHC 136.961, Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, 15.06.2021.

69. Além de decisões relativas ao cumprimento das determinações da Corte IDH, a ideia subjacente à noção de compensações punitivas tem sido aplicada na última década pelo STJ e outros tribunais do país, inclusive por meio de interpretação extensiva, para fazer frente a situações de descumprimento ou de insuficiência da Lei de Execução Penal³⁵. É o caso das decisões do STJ e do STF que reconheceram a possibilidade de detração penal do período de aplicação das medidas cautelares de recolhimento domiciliar noturno com monitoramento eletrônico³⁶ e prisão domiciliar³⁷. Outro exemplo ilustrativo é a remição de pena pela leitura, que é aplicada no âmbito federal, sem previsão legal, pelo menos desde 2012³⁸, e que mais recentemente foi objeto de reconhecimento expresso pelo STF³⁹, tendo sido regulamentada pela Resolução CNJ nº 391/2021.

70. Considerando que a situação de superlotação e desumanidade nos presídios é um problema sistêmico no Brasil (e não um fato isolado verificado apenas nos presídios objeto de resoluções da Corte IDH), entendo ser possível, em tese e, por ora, a título de *obiter dictum*, a aplicação de compensação punitiva consistente no abatimento proporcional da pena, como direito decorrente diretamente da Constituição (em especial, dos princípios da individualização da pena e da proporcionalidade). A proporção a ser considerada para tal redução da pena deverá ser estabelecida pelo CNJ, por meio do DMF, mediante inclusão no plano a ser elaborado de uma fórmula específica de proporcionalidade, considerado o grau de superlotação de cada unidade prisional, sujeitando-se o plano à homologação do Supremo Tribunal Federal.”

³⁵ Ademair Borges de Sousa Filho; Aline Osorio. Compensações punitivas por violações de direitos fundamentais dos presos: reflexões sobre o futuro da ADPF 347. Op. cit.

³⁶ REsp n. 1.977.135/SC, Rel. Min. Joel Ilan Paciornik, Terceira Seção, julgado em 23/11/2022. V. STJ, HC 380.369, Rel. Min. Ribeiro Dantas, Quinta Turma, j. em 27.09.2017.

³⁷ STJ, HC 459377, Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, j. em 04.09.2018.

³⁸ BRASIL. Portaria Conjunta Depen/CJF nº 276/2012.

³⁹ STF, HC 190806 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, j. em 30/03/2021.

“75. A lógica subjacente a essa forma de contenção da superpopulação carcerária também pode ser encontrada no precedente do STF relativo aos regimes aberto e semiaberto fixado no RE 641.320⁴⁰, julgado sob a sistemática da repercussão geral, e na resultante Súmula Vinculante nº 56/STF, que autorizou a progressão do condenado para regime mais benéfico, em caso de ausência de vaga no regime ao qual faz jus. No caso, esta Corte fixou que, na hipótese de déficit de vagas nos regimes aberto e semiaberto, deverão ser determinados, preferencialmente: (i) a saída antecipada de sentenciado no regime com falta de vagas; (ii) a liberdade eletronicamente monitorada ao sentenciado que sai antecipadamente ou é posto em prisão domiciliar por falta de vagas; e (iii) o cumprimento de penas restritivas de direito e/ou estudo ao sentenciado que progride ao regime aberto.”

“78. Note-se, ainda, que não se trata de uma solução simplista ou estritamente brasileira. Ao contrário, trata-se de estratégias amplamente utilizadas no Direito Comparado e no Direito Internacional dos Direitos Humanos. O exemplo mais emblemático é o caso *Brown v. Plata*, de 2011, relativo ao sistema carcerário da Califórnia, decidido pela Suprema Corte norte-americana⁴¹. Na decisão, a Suprema Corte dos EUA declarou constitucional a ordem emitida pela Corte da Califórnia, no sentido de que o Estado limitasse a população prisional a até 137,5% da capacidade dos presídios, o que representaria a soltura de 46 mil detentos. Tratou-se da primeira vez em que a Suprema Corte reconheceu que a efetiva contenção da população carcerária é medida necessária para remediar as violações constitucionais produzidas pelo sistema penitenciário.

79. A decisão da Corte distrital havia sido proferida nas causas correlatas *Coleman v. Brown* e *Plata v. Brown*, relativas à ausência de tratamento adequado para presos com deficiências mentais e à falta de assistência médica aos presos,

⁴⁰ RE 641.320, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. em 11.05.2016.

⁴¹ Suprema Corte dos EUA, Caso *Brown, Governor of California, et al. v. Plata et al.*, 131 S. Ct. 1910, 1923 (2011).

respectivamente. Nessa ocasião, a Corte constatou que as graves condições sanitárias e a carência de assistência médica nas prisões estaduais possuíam como causa principal a superlotação e intimou a Califórnia a apresentar, em 45 dias, um plano de redução da população carcerária no prazo de 2 anos, cuja execução seria monitorada pela própria Corte. De acordo com a decisão, o Estado estaria livre para escolher as medidas para alcançar a meta, desde que não fossem meramente provisórias e que não repercutissem negativamente sobre as condições de vida dos presos. A decisão permitiu considerável redução da população prisional do Estado e criou incentivos para a melhoria das condições de vida nos presídios locais. Dados do início de 2021 demonstram que o sistema prisional da Califórnia estava apenas 3% acima da sua capacidade projetada – embora 10 prisões estaduais ainda contassem com excesso populacional de mais de 20%⁴².

80. Na mesma linha, o Comitê Europeu para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes (CPT) do Conselho da Europa, em seu mais recente relatório sobre o enfrentamento da superlotação, reafirmou seu entendimento de que ‘para cada estabelecimento prisional, deve existir um limite máximo absoluto para o número de reclusos [...]’, de modo que ‘sempre que uma prisão atingir esse limite, devem ser tomadas medidas adequadas pelas autoridades competentes para garantir que uma pessoa que tenha sido recen-

⁴² Disponível em: <https://www.ppic.org/blog/californias-prisonpopulation-drops-sharply-but-overcrowding-still-threatens-prisonerhealth/>.

temente detida sob custódia ou condenada à prisão tenha condições aceitáveis de detenção (incluindo em termos de espaço habitacional)’⁴³⁻⁴⁴.

81. Essa diretriz é seguida pela Corte Europeia de Direitos Humanos (CEDH). No recente caso *J.M.B. e Outros v. França*, a CEDH entendeu que a França violou a Convenção Europeia em razão da sistêmica superpopulação prisional⁴⁵. Em sua decisão, a Corte Europeia determinou que as autoridades francesas considerassem a adoção de medidas gerais, incluindo a definitiva solução da superlotação das prisões. Em cumprimento à decisão, a Corte de Cassação francesa apontou que, embora ‘as recomendações gerais contidas nesta decisão sejam, pela sua própria natureza, dirigidas ao Governo e à Assembleia da República, (...) cabe aos tribunais nacionais responsáveis pela aplicação da Convenção levar em consideração essa decisão sem aguardar alterações às leis ou regulamentos’. Como resultado, apontou que os tribunais devem, sempre que verificarem ‘que o princípio da dignidade da pessoa humana foi violado’, ‘ordenar a soltura da pessoa, sujeitando-a, se for o caso, a prisão domiciliar com monitoramento eletrônico ou supervisão judicial’⁴⁶.”

Voto do Relator, Ministro Marco Aurélio: “O requerente alega ‘estado de coisas inconstitucional’. Segundo a Corte Constitucional da Colômbia, que introduziu o conceito, a configuração pressupõe: situação de violação genera-

⁴³ Conselho da Europa, Comitê Europeu para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes (CPT), *Combating prison overcrowding – Extract from the 31st General Report of the CPT*, de 21.04.22. Disponível em: <https://rm.coe.int/cpt-standardcombating-prison-overcrowding/1680a64461>.

⁴⁴ O CPT entende que o padrão mínimo em termos de espaço habitacional é 6m² por pessoa em celas individuais e 4m² por pessoa em celas de ocupação múltipla (excluindo o anexo sanitário). A Corte Europeia considera esse *standard* da CPT e entende que a não observância do espaço mínimo de 4m² pode representar uma violação à Convenção Europeia de Direitos Humanos, fixando, ainda, uma presunção de violação quando o espaço individual é inferior a 3m² (*Muršić v. Croatia*, j. em 20.10.2016). Id, p. 3.

⁴⁵ Corte Europeia de Direitos Humanos, *J.M.B. and Others v. France* (application no. 9671/15), j. em 30.01.2020.

⁴⁶ França, Corte de Cassação, Decisão nº 1400 de 08.07.2020, Disponível em: <https://www.cour-decassation.fr/en/toutes-lesactualites/2020/07/08/criminal-chamber-ruling-unfair-conditionsdetention-or-pre-trial>.

lizada de direitos fundamentais, inércia ou incapacidade reiterada e persistente das autoridades públicas em modificarem a situação e necessidade de atuação, visando superar as transgressões, de uma pluralidade de órgãos⁴⁷.”

“O raciocínio vale para este processo, sendo necessário considerar o sentido inverso. Ante as premissas fixadas pela Corte Constitucional da Colômbia para caracterizar o ‘estado de coisas inconstitucional’, não é possível indicar, com segurança, entre os problemas de direitos enfrentados no Brasil, como saneamento básico, saúde pública, violência urbana, todos que se encaixam nesse conceito. Todavia, as dificuldades em fixar o alcance maior do termo não impedem seja consignada uma zona de certeza positiva: a situação do sistema carcerário brasileiro enquadra-se no que se chama ‘estado de coisas inconstitucional’.”

“Há mais: o influxo de normas internacionais, considerados os artigos 1º e 16 da Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos e Penas Cruéis, Desumanos e Degradantes – Decreto nº 40/1991 –, 9, 10, 14 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos – Decreto nº 592/1992 –, 5 a 8, 11 e 25 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos – Decreto nº 678/1992.

Dos dois últimos diplomas constou, nos artigos 9.3 e 7.5, a audiência de custódia, muito antes da Lei nº 13.964/2019, que a previu nos artigos 287 e 310 do Código de Processo Penal.”

Voto do Ministro Cristiano Zanin: “Da mesma forma, deve ser confirmada a obrigação imposta pelo Plenário do STF a juízes e tribunais, a realizarem audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contado do momento da prisão, observados os artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos.

⁴⁷ Corte Constitucional da Colômbia, Sentencia nº SU – 559, de 6 de novembro de 1997; Sentencia T–068, de 5 de março de 1998; Sentencia SU – 250, de 26 de maio de 1998; Sentencia T – 590, de 20 de outubro de 1998; Sentencia T – 525, de 23 de julho de 1999; Sentencia T–153, de 28 de abril de 1998; Sentencia T – 025, de 22 de janeiro de 2004.

Com efeito, a apresentação física do custodiado em até 24h após a sua prisão, a fim de que a autoridade judicial verifique a legalidade e a regularidade do flagrante, bem como a necessidade e a adequação da continuidade da prisão, é uma garantia fundamental contra a prisão arbitrária, cuja efetivação, ainda que por curto período de tempo, deve ser evitada.”

“O fomento à adoção de Alternativas Penais também merece destaque, notadamente com a edição da Resolução CNJ 288/2019, para a implantação de serviços de acompanhamento das medidas diversas do encarceramento.

A Monitoração Eletrônica recebeu especial atenção do CNJ, com a elaboração da Política Judiciária para Monitoração Eletrônica (Resolução CNJ 412/2021), celebrando o alinhamento com os tribunais, a confecção de normativas com 8 Estados brasileiros e a Conferência Internacional sobre Monitoração Eletrônica ocorrida em junho deste ano.”

“Ademais, a Corte Interamericana de Direitos Humanos – Corte-IDH emitiu resolução em 22 de novembro de 2018 a fim de que a República Federativa do Brasil: ‘adote imediatamente todas as medidas que sejam necessárias para proteger eficazmente a vida e a integridade pessoal de todas as pessoas privadas de liberdade no Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, bem como de qualquer pessoa que se encontre nesse estabelecimento, inclusive os agentes penitenciários, os funcionários e os visitantes’ (disponível em – [https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas /placido_se_03.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/placido_se_03.pdf) – acessado em: 2.10.2023).

A Corte-IDH recomendou, ainda, que: ‘se compute em dobro cada dia de privação de liberdade cumprido no IPPSC, para todas as pessoas ali alojadas, que não sejam acusadas de crimes contra a vida ou a integridade física, ou de crimes sexuais, ou não tenham sido por eles condenadas’.

Pois bem. As determinações da Corte-IDH representam a vontade dos países integrantes do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, os quais, voluntariamente aderiram por meio de compromissos internacionais, *in casu*, o

Pacto de São José da Costa Rica. Dessa forma, a observância e cumprimento das determinações da Corte possuem caráter obrigatório, ao menos no plano moral perante os demais signatários.

Tem-se, no presente caso, Resolução emanada da Corte-IDH cujo fundamento é a prevalência dos direitos humanos, que é um dos princípios que regem nosso País em suas relações internacionais. Por conseguinte, a *ratio decidendi* do referido ato resolutório é fruto da efetivação da Convenção Americana de Direitos Humanos, já positivada em nosso ordenamento jurídico. Logo, as medidas provisórias impostas ao Brasil por meio da referida resolução são dotadas de efeito vinculante e seus motivos transcendem do objeto inspecionado na cidade do Rio de Janeiro – Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho – para todos os presídios onde ocorram flagrante violação aos direitos humanos, tendo em vista que esta é uma situação incontroversa e já admitida pelo Estado Brasileiro.

Ou seja, as medidas provisórias, assim como as sentenças da Corte, são vinculantes e de cumprimento obrigatório por parte dos Estados, nos termos dos artigos 63.2 e 68 da Convenção Americana [...].”

Voto do Ministro Edson Fachin: “O Estado brasileiro vem sendo sistematicamente condenado nos organismos internacionais pela situação absolutamente inadequada de seu sistema carcerário. Apenas para ficar no caso mais célebre, a Corte Interamericana de Direitos Humanos concedeu medidas provisórias no caso ‘Assunto do Complexo Penitenciário de Curado’, reconhecendo como ‘preocupante’ a situação dos direitos de todas as pessoas presas naquela unidade prisional. Os casos na Comissão são também numerosos e retratam o cenário verdadeiramente dantesco de presídios como o de ‘Urso Branco’, em Rondônia. Os relatórios feitos pelo Conselho Nacional de Justiça retratam um cenário que, embora localizado em uma unidade da federação, é bastante comum a todas elas, como lembrou o Min. Ricardo Lewandowski, no brilhante voto que proferiu no tema 220, ao ler trecho da inspeção feita em uma unidade de internação socioeducativa no ES:

‘É grave a situação das instituições sócio-educacionais, sem qualquer separação de idade e compleição física. Não há separação entre educandos maiores e menores. Na Unidade de Internação Sócio-Educativa alguns deles dividiam o mesmo espaço em contêineres a céu aberto. (...) Duas dessas caixas metálicas estavam expostas ao sol, sem banheiros e sem água encanada. Nessas condições, eram obrigados a defecar e urinar dentro do próprio contêiner e, ao início do dia, o piso era lavado e os excrementos depositados ao lado das caixas metálicas. O cheiro é repulsivo. Uma das celas estava fora de prumo e os excrementos dos adolescentes ficavam acumulados como um córrego no canto sulcado do caixote. Alguns adolescentes vomitavam. (...) Falta-lhes, ainda, tratamento condigno. Vários menores estão em contêineres. Dois desses módulos estão expostos às intempéries climáticas. Sob o sol, o calor dentro da caixa chega a 50°

Voto do Ministro Luiz Fux: “A realidade é que, muitas vezes, citam-se a Suprema Corte Americana, a Corte Alemã, mas, em verdade, pouco se conhece das grandes cortes constitucionais do mundo, como a Corte da Colômbia e a Corte da África do Sul.

Com relação à teoria do estado de coisas inconstitucional, esse é um instrumento genuíno, oriundo da Corte Constitucional da Colômbia. Lá mesmo, houve oposição a que o Judiciário se pudesse dedicar a essa tarefa, por falta de capacidade institucional.

Colho tanto da doutrina do estado de coisas inconstitucional quanto da discussão comparada que os casos estruturais estão marcados, em primeiro lugar, por uma situação de fracasso generalizado das políticas públicas, por violação reiterada e massiva de direito – é o caso da questão presidiária e previdenciária do Rio de Janeiro. Um bloqueio do processo político constitucional que parece imune aos mecanismos de ajustes convencionais das políticas públicas.”

Voto da Ministra Cármen Lúcia: “Cita exemplo do Tribunal Constitucional da Colômbia, ‘que vem desenvolvendo uma fecunda técnica decisória, voltada ao enfrentamento de violações graves e sistemáticas da Constituição, decorrentes de falhas estruturais em políticas públicas que envolvam um grande número de pessoas, e cuja superação demande providências variadas de diversas autoridades e poderes estatais’.

Afirma que essa técnica de reconhecimento do estado de coisas inconstitucional ‘permite à Corte Constitucional impor aos poderes do Estado a adoção de medidas tendentes à superação de violações graves e massivas de direitos fundamentais, e supervisionar, em seguida, a sua efetiva implementação’.

Reconhece o ‘papel atípico [do Supremo Tribunal], sob a perspectiva do princípio da separação de poderes’, sustentando que essa técnica de decisão ‘só deve ser manejada em hipóteses excepcionais, em que, além da séria e generalizada afronta aos direitos humanos, haja também a constatação de que a intervenção da Corte é essencial para a solução do gravíssimo quadro enfrentado’.

Invoca outras decisões de Tribunais Constitucionais (Peru, Estados Unidos da América, África do Sul e Argentina) que também ingressaram no campo das políticas públicas pelas graves violações de direitos humanos, asseverando que o Supremo Tribunal Federal também já adotou a técnica do reconhecimento do estado de coisas inconstitucional (voto – vista proferido pelo Ministro Luís Roberto Barroso nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade ns. 4.357 e 4.425 – pagamentos de precatórios nos termos da EC n. 62/2009):”

Voto do Ministro Gilmar Mendes: “Como sabido, as ações estruturais tiveram origem nos Estados Unidos, a partir do precedente firmado no caso *Brown v. Board of Education*. Esse julgamento, ocorrido em 1954, deu origem a um conjunto de demandas destinadas a combater a segregação racial no sistema de ensino dos Estados Unidos, em intervenções que duraram até a década de 1990. Os resultados atingidos em *Brown* levaram ao ajuizamento de outras ações

semelhantes nos Estados Unidos, bem como a utilização dessa experiência de litigância estratégica em outros países, como no Canadá, na África do Sul, Índia, Colômbia, Argentina, Peru e no Brasil.

Na Colômbia, a Corte Constitucional promoveu uma releitura própria da doutrina das ações estruturais, adaptando-a ao contexto das graves violações de direitos encontradas em países de desenvolvimento tardio da América Latina. Essa adaptação deu origem ao instituto do estado de coisas inconstitucional, o qual é discutido nesta ação e que já foi reconhecido pelo STF no julgamento da medida cautelar, em razão das deficiências estruturais do sistema penitenciário brasileiro e de suas consequências nefastas no âmbito de proteção dos direitos fundamentais dos presos.

Na Corte Constitucional colombiana, o instituto do estado de coisas inconstitucional foi reconhecido em pelo menos quatro oportunidades distintas. Em todos os casos, o Tribunal Constitucional daquele país constatou a existência de uma situação de violação massiva, reiterada e generalizada de direitos fundamentais, por ação e omissão de vários órgãos públicos responsáveis pela tutela desses direitos.

Anote-se que a utilização desses institutos que buscam promover a melhoria da performance do Estado na tutela e proteção dos direitos fundamentais exige rigor teórico e prático, sob pena de distanciamento das suas verdadeiras origens e finalidades, com o uso meramente retórico de modelos estrangeiros e o possível conflito com outros princípios e valores constitucionais caros ao nosso sistema, como o princípio da separação dos poderes e do Estado Democrático de Direito (art. 1º da CF/88), que privilegiam, *a priori*, as opções legitimamente chanceladas pelo voto popular na definição e implementação de políticas públicas.”

“Em perspectiva semelhante, a jurisprudência do estado de coisas inconstitucional, firmada pela Corte Constitucional da Colômbia e incorporada ao Brasil durante o julgamento da ADPF 347, prevê, entre outros, os seguintes requisitos

para a sua configuração: (i) a violação massiva e generalizada de vários direitos constitucionais que afetam um número significativo de pessoas; (ii) a prolongada omissão das autoridades no cumprimento de suas obrigações para garantia desses direitos; (iii) a adoção de práticas inconstitucionais; (iv) a não expedição de medidas legislativas, administrativas ou orçamentárias necessárias para evitar a violação dos direitos; (v) a existência de um problema social cuja solução requer a intervenção de várias entidades e a adoção de um conjunto completo e coordenado de ações.”

Dispositivo da decisão

“Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, por maioria de votos, em julgar parcialmente procedente o pedido formulado na arguição de descumprimento de preceito fundamental para: 1. reconhecer o estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário brasileiro; 2. determinar que juízes e tribunais: a) realizem audiências de custódia, preferencialmente de forma presencial, de modo a viabilizar o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária em até 24 horas contadas do momento da prisão; b) fundamentem a não aplicação de medidas cautelares e penas alternativas à prisão, sempre que possíveis, tendo em conta o quadro dramático do sistema carcerário; 3. ordenar a liberação e o não contingenciamento dos recursos do FUNPEN; 4. determinar a elaboração de plano nacional e de planos estaduais e distrital para a superação do estado de coisas inconstitucional, com indicadores que permitam acompanhar sua implementação; 5. estabelecer que o prazo para apresentação do plano nacional será de até 6 (seis) meses, a contar da publicação desta decisão, e de até 3 anos, contados da homologação, para a sua implementação, conforme cronograma de execução a ser indicado no próprio plano; 6. estabelecer que o prazo para apresentação dos planos estaduais e distrital será de 6 (seis) meses, a contar da publicação da decisão de homologação do plano nacional pelo STF, e implementado em até 3 anos, conforme cronograma de execução a ser indicado no próprio plano local; 7. prever que a elaboração do plano nacional deverá ser efetuada, conjuntamente, pelo DMF/CNJ e pela União,

em diálogo com instituições e órgãos competentes e entidades da sociedade civil, nos termos explicitados acima e observada a importância de não alongar excessivamente o feito; 8. explicitar que a elaboração dos planos estaduais e distrital se dará pelas respectivas unidades da federação, em respeito à sua autonomia, observado, todavia, o diálogo com o DMF, a União, instituições e órgãos competentes e entidades da sociedade civil, nos moldes e em simetria ao diálogo estabelecido no plano nacional; 9. prever que em caso de impasse ou divergência na elaboração dos planos, a matéria será submetida ao STF para decisão complementar; 10. estabelecer que todos os planos deverão ser levados à homologação do Supremo Tribunal Federal, de forma a que se possa assegurar o respeito à sua decisão de mérito; 11. determinar que o monitoramento da execução dos planos seja efetuado pelo DMF/CNJ, com a supervisão necessária do STF, cabendo ao órgão provocar o Tribunal, em caso de descumprimento ou de obstáculos institucionais insuperáveis que demandem decisões específicas de sua parte; 12. estipular que os planos devem prever, entre outras, as medidas examinadas neste voto, observadas as diretrizes gerais dele constantes, sendo exequíveis aquelas que vierem a ser objeto de homologação final pelo STF em segunda etapa. Por fim, firmar a seguinte tese de julgamento: ‘1. Há um estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro, responsável pela violação massiva de direitos fundamentais dos presos. Tal estado de coisas demanda a atuação cooperativa das diversas autoridades, instituições e comunidade para a construção de uma solução satisfatória. 2. Diante disso, União, Estados e Distrito Federal, em conjunto com o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ), deverão elaborar planos a serem submetidos à homologação do Supremo Tribunal Federal, nos prazos e observadas as diretrizes e finalidades expostas no presente voto, especialmente voltados para o controle da superlotação carcerária, da má qualidade das vagas existentes e da entrada e saída dos presos. 3. O CNJ realizará estudo e regulará a criação de número de varas de execução penal proporcional ao número de varas criminais e ao quantitativo de presos’. Tudo nos termos do voto do Ministro Luís Roberto Barroso (Presidente), Redator para o acórdão, vencido parcialmente o Ministro Marco Aurélio (Relator). Não votou o Ministro André Mendonça, sucessor do Relator.”



ADPF 347 HomologProcEstrutural: Homologação do plano Pena Justa

Identificação da decisão

Relator: Ministro Luís Roberto Barroso

Julgamento: 19.12.2024



FASE 1 – Diagnóstico do problema e atribuição de caráter estrutural ao processo

FASE 2 – Apresentação e avaliação de Plano

FASE 3 – Monitoramento

Resumo da decisão

Decisão que: 1) homologa o Plano Pena Justa, a fim de que esse tenha a implementação iniciada; 2) determina que os Estados e o Distrito Federal iniciem a elaboração de seus planos de ação, a serem apresentados ao STF no prazo de 6 (seis) meses – os planos devem refletir os 4 (quatro) eixos do Pena Justa, sua estrutura e metodologia de elaboração, no que for pertinente aos Estados e ao Distrito Federal; 3) prevê que os Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário, juntamente com os Comitês de Políticas Penais, a União e o DMF/CNJ, deverão orientar o processo de construção dos planos, em diálogo cooperativo com as autoridades estaduais e distritais; e 4) estabelece que o DMF/CNJ deverá enviar ao STF, semestralmente, informes de monitoramento sobre o grau de cumprimento do plano nacional e dos planos estaduais e distrital.

Ementa

“DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. PLANO NACIONAL PARA SUPERAÇÃO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL DO SISTEMA PRISIONAL. HOMOLOGAÇÃO.

I. CASO EM EXAME

1. Homologação de plano em processo estrutural no âmbito de arguição de descumprimento de preceito fundamental. No julgamento de mérito da ação, o STF reconheceu a existência de um estado de coisas inconstitucional no sistema prisional brasileiro e determinou que a União, em cooperação com o DMF/CNJ, apresentasse plano nacional para a superação da crise, para fins de homologação por este Tribunal.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A questão em discussão consiste em saber se o plano Pena Justa atende as exigências, diretrizes e finalidades fixadas no julgamento do mérito da ADPF e deve ser homologado. III. RAZÕES DE DECIDIR

3. Critérios para avaliação de planos de ação em processos estruturais. No julgamento do RE 684.612, Tema 698 da repercussão geral (sob minha relatoria), o Tribunal decidiu que, ao intervir em políticas públicas, o Judiciário deve evitar a determinação de medidas pontuais para a solução do problema identificado. Em lugar disso, deve estabelecer finalidades e metas para que o Executivo, no exercício de suas atribuições próprias, apresente plano de ação.

4. Da mesma forma, a análise do plano de ação pelo Judiciário não deve adentrar as minúcias da política desenvolvida pelos gestores públicos. A avaliação judicial do plano apresentado em processo estrutural deve considerar a sua razoabilidade, que estará caracterizada se o plano contiver: (i) diagnóstico do problema; (ii) objetivos e metas; (iii) ações e cronograma de atuação; (iv) matriz de responsabilidade; (v)

matriz de riscos; (vi) previsão de recursos orçamentários, humanos e tecnológicos; e (vii) mecanismos de monitoramento, avaliação e publicidade.

5. Avaliação do plano Pena Justa. O plano contém fundamentação técnica, matriz de responsabilidade, mecanismos de monitoramento, cronogramas, metas e indicadores de avaliação, além dos outros elementos enunciados acima. Seu conteúdo está estruturado em quatro eixos: (i) controle da entrada e das vagas do sistema prisional; (ii) qualidade da ambiência, dos serviços prestados e da estrutura prisional; (iii) processo de saída da prisão e da reintegração social; e (iv) políticas de não repetição do estado de coisas inconstitucional no sistema prisional.

6. As ações e metas previstas em cada um dos eixos atendem aos elementos exigidos no julgamento de mérito, a saber: '(i) controle da superlotação dos presídios, melhoria da qualidade e aumento de vagas; (ii) fomento às medidas alternativas à prisão; e (iii) aprimoramento dos controles de saída e progressão de regime'. Além disso, o documento cumpre os requisitos exigidos pelo critério de razoabilidade. Para todas as suas medidas, são indicados objetivos gerais, indicadores e metas para os anos de 2025, 2026 e 2027. Por essas razões, o plano deve ser homologado.

7. Embora não seja papel do Judiciário elaborar a política destinada a corrigir a situação fática contestada em um processo estrutural, é legítimo que, ao homologar o plano apresentado, o magistrado leve em consideração eventuais riscos decorrentes de sua implementação, buscando mitigá-los, ou ainda que identifique pontos de omissão. Considerando as preocupações externadas pelo colegiado relativamente a determinadas medidas, o plano deve ser homologado com as ressalvas e acréscimos constantes do voto.

8. Diretrizes para a elaboração dos planos estaduais. A partir da homologação do plano nacional, tem início prazo de seis meses para que Estados e Distrito Federal apresentem seus planos para superar o estado de coisas inconstitucional em até três anos. É necessário que os planos estaduais e distrital reflitam os quatro

eixos do plano Pena Justa, sua estrutura e metodologia de elaboração, naquilo que for pertinente aos Estados e ao Distrito Federal, levando em consideração as especificidades regionais.

9. Os Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário, juntamente com os Comitês de Políticas Penais, a União e o DMF/CNJ, deverão orientar o processo de construção dos planos, em diálogo cooperativo com as autoridades estaduais e distritais. Além disso, o DMF/CNJ enviará ao STF, semestralmente, informes de monitoramento sobre o grau de cumprimento do plano nacional e dos planos estaduais e distrital.

IV. DISPOSITIVO

10. Homologação do plano Pena Justa, com as ressalvas e acréscimos constantes do voto, e determinação para que Estados e Distrito Federal elaborem seus planos de ação, a serem apresentados ao STF em até 6 (seis) meses.”

Tese

Não se aplica.

Fundamentação e determinações complementares



Objetivo do processo estrutural e papel do Judiciário na análise do plano apresentado

“2. Em primeiro lugar, é importante esclarecer o que deve ser analisado para que um plano de ação seja homologado. O objetivo do processo estrutural não é retirar dos gestores públicos a sua atribuição de realizar escolhas alocativas, desenhar políticas públicas e estabelecer metas e ações de implementação. Na verdade, trata-se de instrumento para retirar a Administração Pública da inércia e desfazer pontos de bloqueio institucional, ressaltando a necessidade de modificar um estado de coisas que está em profunda desconformidade com a Constituição Federal e ocasionando grave e sistemática violação de direitos fundamentais.”

“4. Para manter coerência com o referido precedente, a análise do plano de ação não deve recair sobre as minúcias da política a ser desenvolvida. Não é papel do Judiciário analisar e alterar as ações, programas e recursos que foram estudados e desenhados pelos atores do Poder Executivo, no exercício de suas atribuições. Os gestores públicos são os responsáveis por desenvolver as melhores soluções para o problema, cabendo ao Judiciário monitorar a sua implementação e o fiel cumprimento do plano apresentado.”

Crítérios para avaliação judicial do plano de ação

“(i) Diagnóstico do problema: o plano deve explicar e detalhar qual o problema a ser enfrentado, quais as suas causas, quais evidências são utilizadas como base para o diagnóstico e qual o histórico de atuação da Administração Pública no tema;

(ii) Apresentação de objetivos e metas: enquanto os objetivos têm caráter mais geral e amplo, as metas são realizações concretas que precisam ser delimitadas para comprovar a viabilidade do plano. As metas precisam ser específicas, viáveis, mensuráveis e possuir prazos específicos;

(iii) Ações e cronograma de atuação: o plano deve apresentar quais ações serão adotadas para alcançar os objetivos e as metas almejadas pela Administração

Pública. É importante que exista um cronograma para a realização dessas ações e que estejam previstos os resultados concretos esperados;

(iv) Matriz de responsabilidade: o plano precisa explicar quais os agentes públicos e privados que atuarão em sua implementação, detalhando quais órgãos e entidades serão responsáveis por cada conjunto de ações;

(v) Matriz de risco: o plano precisa identificar quais os possíveis obstáculos políticos, materiais e orçamentários podem comprometer os resultados pretendidos;

(vi) Previsão de recursos: para que o plano seja viável, deve prever quais recursos orçamentários, humanos e tecnológicos serão utilizados em sua implementação;

(vii) Monitoramento, avaliação e publicidade: o plano deve apresentar mecanismo de monitoramento e avaliação de resultados. Para isso, é essencial que sejam estabelecidos indicadores qualitativos e quantitativos, que possam indicar em que medida o plano foi efetivo e o que precisa ser aprimorado. É preciso também estabelecer mecanismos de transparência, dando-se publicidade aos resultados obtidos”

Divisão do plano Pena Justa

“14. O Pena Justa está dividido em 4 eixos: (i) controle da entrada e das vagas do sistema prisional; (ii) qualidade da ambiência, dos serviços prestados e da estrutura prisional; (iii) processo de saída da prisão e da reintegração social; e (iv) políticas de não repetição do estado de coisas inconstitucional no sistema prisional. Cada eixo é composto por medidas, metas e indicadores de monitoramento e avaliação.”

Medidas de enfrentamento adotadas por cada eixo

“15. No tocante ao Eixo 1, ‘Controle da entrada e das vagas do sistema prisional’, os principais problemas encontrados são (i) a superlotação carcerária e (ii) o uso excessivo da privação de liberdade. Mais de uma centena de medidas são

previstas para o enfrentamento dessas questões, com indicadores para o conjunto de eixos. Dentre as ações previstas, destacam-se as seguintes:

- a) Implantação de Núcleos/Centrais ou Varas de Garantias qualificadas nas capitais e no interior, com estrutura de serviços integrados de acordo com a Res. CNJ nº 562/24;
- b) Adoção de modelo nacional de audiências de custódia nos Núcleos/Centrais e Varas de garantias de forma presencial e em até 24 horas. Ampliar parâmetros e diretrizes, de acordo com decisões do STF; crimes para perfis específicos e saúde mental;
- c) Ampliar medidas diversas da prisão: penas alternativas, monitoração eletrônica, justiça restaurativa;
- d) Ampliar acesso à defesa, com o fortalecimento das Defensorias Públicas;
- e) Redirecionar política de drogas para ações de saúde;
- f) Racionalizar tratamento de crimes patrimoniais sem violência ou grave ameaça.”

“16. No Eixo 2, ‘Qualidade da ambiência, dos serviços prestados e da estrutura prisional’, são enfrentados cinco problemas principais: (i) a inadequação da arquitetura prisional; (ii) a baixa oferta e má qualidade dos serviços prestados nas prisões; (iii) a prática de tortura e outros tratamentos degradantes; (iv) a falta de transparência para denúncias dos problemas prisionais; e (v) a desvalorização dos servidores penais. Dentre as ações previstas, ressaltam-se as seguintes:

- a) Estabelecer parâmetros estruturais para a habitabilidade dos estabelecimentos prisionais, considerando agravos de saúde, visitas sociais com área adaptada para crianças, oferta de serviços e a realização de atendimentos singularizados, com atenção a grupos socialmente vulnerabilizados e enfoque na questão de gênero;

- b) Instituir Ação de Habitabilidade com parâmetros de avaliação, incidência para melhoria, monitoramento e emissão de alvarás e licenças para funcionamento;
- c) Ampliar e qualificar as medidas para a segurança alimentar e nutricional;
- d) Emissão de alvarás de funcionamento e licença da vigilância sanitária para os estabelecimentos prisionais.
- e) Ampliar oferta de trabalho, renda e remissão de pena;
- f) Ampliar oferta de práticas educacionais, esporte e cultura, assistência religiosa;
- g) Criar uma política de atenção integral a saúde, com o acesso a serviços de saúde dentro dos presídios, com foco em doenças como tuberculose, HIV, ISTs e saúde mental;
- h) Atenção às Mulheres Grávidas e Lactantes: Criar protocolos de atendimento especial para mulheres grávidas ou no período de amamentação.”

“17. No eixo 3, ‘Processos de saída da prisão e da reintegração social’, os problemas principais são (i) a ausência de estratégias de reintegração social nos processos de saída da prisão e (ii) a gestão insuficiente e as irregularidades nos processos de execução penal. Destacam-se as seguintes ações, previstas no plano:

- a) Programas de Reinserção Social: Oferecer programas de educação, trabalho e assistência para egressos do sistema prisional;
- b) Qualificação Profissional: Criação de oficinas produtivas nas prisões e cursos de capacitação para presos e ex-presos;
- c) Sistema Eletrônico de Execução Unificado e melhoria do Sistema de Informações do DEPEN;
- d) Qualificar a gestão das VEPs;

- e) Adotar protocolo de soltura com atenção específica à população vulnerabilizada;
- f) Efetivar cotas legais de pessoas egressas nos contratos públicos;
- g) Instituir parceria junto ao Sistema Nacional de Emprego (SINE) para implementação da Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional (PNAT)."

"18. No eixo 4, 'Políticas de não repetição do estado de coisas inconstitucional no sistema prisional', os problemas enfrentados são: (i) a baixa institucionalização do enfrentamento ao racismo no ciclo penal; (ii) a fragilidade das políticas penais; (iii) o desrespeito aos precedentes de Tribunais Superiores e normativas do CNJ; (iv) a insuficiência de medidas de reparação pública; e (v) o afastamento dos servidores do sistema de justiça das estratégias de reintegração social. Nesse eixo, destaco as seguintes ações:

- a) Instituir a Política Nacional de Enfrentamento ao Racismo na justiça criminal;
- b) Normatizar e internalizar institucionalmente um mecanismo de transparência e participação social do planejamento orçamentário e executivo da Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN);
- c) Organizar previsões obrigatórias de destinação do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) considerando despesas específicas para as políticas de atenção à pessoa egressa."

Considerações adicionais ao plano proposto

"20. É importante ressaltar que as metas e indicadores previstos neste plano não vinculam, necessariamente, a União e os órgãos federais. Após a homologação do Pena Justa, será apresentado plano de trabalho, detalhando a responsabilidade de todos os atores estratégicos envolvidos, o que inclui os Estados e o Distrito

Federal. Com base neste documento, será possível identificar a responsabilidade de cada ator – inclusive no que diz respeito ao financiamento de cada medida – e, assim, exigir o cumprimento da meta do ente responsável pelo seu cumprimento.

21. Os impactos esperados do plano são: o enfrentamento do racismo institucional e o respeito à legalidade em todas as etapas de funcionamento do sistema penal; o fortalecimento das alternativas penais e dos novos paradigmas de responsabilização em liberdade; a reversão do processo de hiperencarceramento e diminuição da superlotação no sistema prisional; a modificação das estratégias de gestão e a melhoria da vida das pessoas no sistema prisional, com respeito aos seus direitos fundamentais e garantia de condições de trabalho dignas aos servidores penais; a construção de políticas públicas sustentáveis que assegurem a execução da pena dentro dos marcos do Estado Democrático de Direito; e a garantia da adequada proteção aos bens jurídicos penalmente tutelados, além da redução da influência das organizações criminosas nos estabelecimentos prisionais.”

“23. Alguns Ministros apresentaram ressalvas ou acréscimos relativamente a determinadas medidas previstas no plano. Nesse sentido, entendo que, embora não seja papel do Judiciário elaborar a política destinada a corrigir a situação fática contestada em um processo estrutural, é legítimo que, ao homologar o plano apresentado, o magistrado leve em consideração eventuais riscos decorrentes da sua implementação, buscando mitigá-los, ou ainda que identifique pontos de omissão. [...]”

“27. Há consenso interinstitucional no sentido de que as Centrais Integradas de Alternativas Penais e Centrais de Monitoração Eletrônica devem ser instituídas e mantidas preferencialmente no âmbito do Poder Executivo, assegurada estreita parceria com o Poder Judiciário na construção conjunta, entre CNJ e MJSP, de fluxos e procedimentos difundidos nacionalmente por ambos os órgãos. Em alinhamento com a preocupação do Ministro, o Pena Justa prevê, em seu Eixo 1, o fortalecimento das Varas de Execuções das Penas e Medidas Alternativas,

tanto por meio da sua instituição em Tribunais de Justiça que não as possuem, quanto por meio da capacitação de juízes e servidores das varas existentes, a fim de aprimorar a atuação do Judiciário.

28. Ainda sobre o tema, é importante ressaltar que, durante a gestão de vagas no sistema prisional, os juízes podem realizar a compensação entre unidades prisionais, a fim de reduzir a superlotação de uma instituição específica. Trata-se de alternativa legítima, que contribui com a macrogestão das unidades prisionais estaduais. Por último, ressalto que é importante analisar o perfil do preso e sua conduta pregressa quando a regulação de vagas impuser uma análise acerca da revogação de prisão preventiva ou cautelar.”

“41. Nesse ponto, destaco que, apesar de ter acolhido grande parte das sugestões apresentadas por outros Ministros, há alguns pontos ressaltados que considero especialmente relevantes e que, por isso, entendo devam ser mantidos na forma como previstos no plano. O primeiro ponto diz respeito à ‘[p]ublicação de normativa sobre a concessão do direito à remição em casos de omissão estatal na oferta de trabalho ou estudo’. Considero que a meta principal nesse tema deve ser a expansão da oferta de trabalho e estudo para aqueles que estão no sistema prisional. Sem isso, a função de ressocialização da pena será apenas um mito para justificar o afastamento de pessoas da sociedade.

42. Porém, enquanto a oferta de trabalho e estudo não estiver universalizada no sistema prisional, a remição de pena em favor daqueles a quem o Estado nega essa oportunidade não deve ser considerada impossível. As pessoas presas não podem ser punidas pela realidade caótica a que o Estado as submete. Se a União está disposta a editar normativa para regular a remição da pena nessa hipótese – ao mesmo tempo em que promove oportunidades de trabalho e educação, como o Pena Justa prevê –, parece-me que seria irrazoável remover essa ação do plano.

43. O segundo ponto se refere à ‘compensação penal’, por meio da qual poderia haver ‘contagem diferenciada de todo o período de pena cumprido em

situação degradante nas unidades prisionais objetos das decisões'. A questão foi discutida também durante o julgamento do mérito desta ADPF. Na ocasião, diante do debate entre os Ministros, o tema foi tratado apenas em *obiter dictum*, de modo a não vincular a elaboração do plano pela União.

44. Apesar disso, mesmo sem uma determinação expressa do STF para fazê-lo, os atores envolvidos na elaboração do plano optaram por incluir no seu texto a possibilidade de compensação penal, a exigir a edição de lei que a preveja. Em meu entendimento, isso demonstra que a União reconhece a importância da medida e se compromete a implementá-la. Isso, contudo, caso se concretize, não decorrerá da decisão proferida pelo Supremo, mas sim de articulações políticas nesse sentido.

45. Dessa forma, considero que o Pena Justa, com as ressalvas e acréscimos indicados, atende aos critérios de razoabilidade fixados na primeira parte do meu voto, servindo de referência para planos a serem elaborados por gestores públicos em outras ações estruturais. A qualidade do plano se deve ao inegável esforço e colaboração da sociedade civil e de todos os atores envolvidos, especialmente o Ministério da Justiça e Segurança Pública e o DMF/CNJ.

46. O esforço da União deve seguir agora na fase de implementação. É preciso que o combate ao estado de coisas inconstitucional seja tratado como uma questão de máxima prioridade para o governo federal e para os governos estaduais, tendo em vista a massiva violação de direitos fundamentais existente. A União, os Estados e o Distrito Federal devem utilizar os recursos financeiros e operacionais necessários para cumprir os planos que apresentam e garantir a dignidade dos que estão no sistema prisional.

47. A qualidade do plano não significa perfeição, tampouco garante que todas as metas serão atingidas no prazo estipulado. Uma das características do processo estrutural é o experimentalismo: na medida em que as soluções desenvolvidas são implementadas, verifica-se o êxito das medidas adotadas e determinam-se

ajustes e aprimoramentos no plano, em busca de sua plena efetividade. Ao longo da fase de monitoramento, medidas complementares podem ser necessárias para garantir sua efetividade, na forma do art. 139, IV, do Código de Processo Civil.”

Diretrizes para elaboração dos planos estaduais

“[...] Os 4 eixos existentes no Pena Justa também são de reprodução obrigatória em nível estadual e distrital. Para que a declaração do estado de coisas inconstitucional não seja uma decisão apenas simbólica, União, Estados e Distrito Federal devem considerar a transformação do sistema penitenciário um objetivo prioritário no desenvolvimento de suas políticas públicas.

52. As inovações propostas devem (i) estar alinhadas às bases principiológicas e legais do plano nacional e (ii) contribuir para a superação do estado de coisas inconstitucional do sistema prisional em âmbito local. Os eixos estruturantes devem seguir a metodologia apresentada no plano nacional. Para facilitar esse alinhamento, os Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário (GMFs), juntamente com a União e o DMF/CNJ, devem orientar o processo de construção dos planos, em diálogo cooperativo com as autoridades estaduais e distritais. [...]”

“60. Em diálogo com os GMFs e Comitês de Políticas Penais, o DMF/CNJ também enviará, semestralmente, informes de monitoramento sobre os planos estaduais e distrital, compilando as informações colhidas sobre os avanços e dificuldades na superação do estado de coisas inconstitucional.”

Monitoramento do cumprimento das metas e dos indicadores do plano homologado

“48. A homologação do Pena Justa é ponto de partida, não de chegada. Agora, deve-se iniciar a sua pronta implementação. Caberá ao DMF/CNJ monitorar o cumprimento das metas e indicadores do plano homologado. Semestralmente, o DMF deve encaminhar ao STF um relatório de monitoramento, informando os avanços e as dificuldades encontradas, além de sugerir eventuais reajustes

para permitir a real superação do estado de coisas inconstitucional. O Supremo Tribunal Federal segue como instância máxima de supervisão e pode ser acionado em caso de descumprimento das medidas.”

Diálogo entre o STF, o SIDH e o Direito Comparado

Voto do Relator, Ministro Luís Roberto Barroso: “5. A Corte Constitucional da África do Sul, no julgamento do paradigmático caso *Grootboom*, fixou um bom parâmetro. Nesse caso, definiu-se que o Estado possui a obrigação constitucional de assistir indivíduos que estão em situações de crise ou em condições de vida intoleráveis. Quanto às medidas a serem adotadas pelo Estado com o fim de cumprir tal obrigação, a Corte decidiu que se deve avaliar se elas são razoáveis; isto é, se são capazes de implementar os direitos fundamentais progressivamente e dentro dos limites orçamentários. Não caberia analisar se cada ação prevista é a melhor possível, rediscutir suas minúcias ou alterar as alocações orçamentárias. O foco da avaliação judicial recairia na estrutura, fundamentação técnica e coerência da política.

6. Apesar de ser um bom ponto de partida, o critério da razoabilidade precisa de maior precisão. Atualmente, há textos e manuais qualificados que fornecem critérios para avaliar se um plano de ação é coerente e bem estruturado. Como exemplo internacional, cito o ‘*Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating For Development Results*’, desenvolvido pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas. Em âmbito nacional, temos o ‘Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas’, desenvolvido pelo Tribunal de Contas da União, e o manual ‘Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prática de Análise Ex Ante’, desenvolvido pela Casa Civil da Presidência da República e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).”

“Um tribunal avaliando a razoabilidade não irá se perguntar se poderiam ter sido adotadas outras medidas mais desejáveis ou favoráveis, ou se o dinheiro público

poderia ser utilizado de uma forma ainda melhor. A questão será a de saber se as medidas que foram adotadas são razoáveis. É necessário reconhecer que inúmeras medidas podem ser adotadas pelo Estado para cumprir as suas obrigações. Muitas delas satisfazem o requisito de razoabilidade. Uma vez demonstrado que as medidas são razoáveis, o requisito está cumprido'. *ÁFRICA DO SUL. Corte Constitucional. Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others*. Joanesburgo, 2000. p. 33. Disponível em: <https://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2000/19.pdf>. Acesso em: 02 out. 2024, tradução livre.⁴⁸

Voto do Ministro Edson Fachin: “Enalteço Vossa Excelência e aproveito o ensejo para enaltecer esse diálogo entre Cortes constitucionais. A figura jurídica do estado de coisas inconstitucional foi, em alguma boa medida, desenvolvida pela Corte Constitucional da Colômbia. Teve, obviamente, aportes de outros tribunais, grande formulação doutrinária, e, com o voto de Vossa Excelência, agora, aqui no Brasil, recebe, por assim dizer, uma densificação concreta extremamente relevante, também algo digno de nota.

Nomeadamente na gestão de Vossa Excelência, Presidente, e temos procurado auxiliar nesse sentido, que se abre esse diálogo com os tribunais constitucionais da região, especialmente da América Latina. Vossa Excelência tem tido uma agenda intensa de diálogo com presidentes e vice-presidentes de tribunais de diversos países e, seguindo essa orientação, temos, também, propiciado o desenvolvimento dessa diretriz, tanto que, na próxima segunda-feira, dia 21, em linha com Vossa Excelência, estaremos precisamente em diálogo na Corte Constitucional da Colômbia, com a presidência e integrantes daquele tribunal, aprofundando ainda mais essa interlocução.”

Voto do Ministro Alexandre de Moraes: “O Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (Decreto 592/1992), prevê que ‘toda pessoa privada de sua liberdade deverá ser tratada com humanidade e respeito à dignidade ine-

⁴⁸ Trata-se de nota de rodapé destacada aqui para melhor compreensão da fundamentação apresentada pelo Ministro Relator.

rente à pessoa humana’ e que o ‘regime penitenciário consistirá num tratamento cujo objetivo principal seja a reforma e a reabilitação normal dos prisioneiros; os delinquentes juvenis deverão ser separados dos adultos e receber tratamento condizente com sua idade e condição jurídica’ (art. 10).

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos, internalizada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto 678/1992, em seu art. 16, e a Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (CAT), em seu art. 7º, assinalam o compromisso do Estado brasileiro com o tratamento humano de pessoas presas e com a adoção de medidas que previnam o cometimento de agravos à saúde, integridade e dignidade dessas pessoas.

Diversos atos de Direito Internacional, como as Regras de Mandela, as Regras de Bangkok, o Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, desumanos ou degradantes (Decreto 6085/2007), além de diversas normativas do Conselho Nacional de Justiça, informam materialmente qual é o tratamento carcerário adequado, que preserva a dignidade das pessoas presas.”

“O reconhecimento da responsabilidade do Poder Público nesse cenário, já reiterada no Jurisprudência da CORTE, vai ao encontro de julgados internacionais que afirmam o dever de indenizar qualquer pessoa submetida a tratamento desumano, degradante ou cruel, só a custódia do Estado, em estabelecimentos públicos.

Nesse sentido, a Corte Europeia de Direitos Humanos reconhece o direito a uma indenização pecuniária em razão da restrição da liberdade em condições inadequadas – *Dinu and Others x Romania* e *Lukashov x Ukraine*, ambos de 2021. De modo semelhante, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, no julgamento do caso *Hugo Juárez Cruzatt y otros* (‘Centro Penal Miguel Castro Castro’) x República de Perú (caso 11.015), e no caso *Teodoro Cabrera García e Rodolfo Montiel Flores x México* (caso 12.449), também assentou o dever de reparação.

As inúmeras crises penitenciárias ocorridas no Brasil, além do persistente descaso do Poder Público com a melhoria das condições carcerárias, expõem o país ao risco de censura semelhante pela CIDH.

Registre-se, a título exemplificativo, o Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, no Complexo Penitenciário de Bangu, localizado na Zona Oeste do Rio de Janeiro, que sofreu diversas inspeções realizadas pela CIDH, a partir de denúncias feitas pela Defensoria Pública do Estado Rio de Janeiro sobre a situação degradante e desumana em que os presos se encontravam. Em consequência dessas inspeções, foi editada a Resolução CIDH de 22 de novembro de 2018, a qual proibiu o ingresso de novos presos na unidade e determinou o cômputo em dobro de cada dia de privação de liberdade cumprido no local – salvo para os casos de crimes contra a vida ou a integridade física, e de crimes sexuais.

Observo, a propósito, que, mesmo quando houve condenação do Brasil pela Corte Interamericana de Direito Humanos para a contagem em dobro da pena cumprida no especificamente no Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, essa determinação não se estendeu indistintamente a todos os detentos.”

Dispositivo da decisão

“Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual Extraordinária, por unanimidade de votos, em 1) homologar o plano Pena Justa, que deve ter sua implementação iniciada; 2) determinar que os Estados e o Distrito Federal iniciem a elaboração de seus planos de ação, que devem ser apresentados ao STF no prazo de 6 (seis) meses, devendo os planos estaduais refletir os 4 (quatro) eixos do Pena Justa, sua estrutura e metodologia de elaboração, no que for pertinente aos Estados e ao Distrito Federal; 3) determinar que os Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário, juntamente com os Comitês de Políticas Penais, a União e o DMF/CNJ, deverão orientar o processo de construção dos planos, em diálogo cooperativo com as autoridades estaduais e distritais; e 4) por fim, determinar que o DMF/CNJ deverá enviar para o STF, semestralmente, informes de monitoramento sobre o grau de cumprimento do plano nacional e dos planos estaduais e distrital. Em relação às medidas específicas, o Tribunal, por maioria, acorda em: a) homologar a medida relativa à vedação do ingresso de pessoas com transtorno mental em hospital de custódia, nos termos do voto do Ministro Relator, vencidos os Ministros André Mendonça, Alexandre de Moraes, Dias Toffoli, Luiz Fux e Nunes Marques; b) deixar de homologar a medida referente à obrigação de instalação de câmeras corporais em policiais penais, vencidos os Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente e Relator), Edson Fachin, Flávio Dino, Cristiano Zanin e Cármen Lúcia; e c) deixar de homologar as medidas relativas à ‘compensação penal’ por condições degradantes e à ‘remição ficta’ por ausência de oferta de trabalho e estudo, vencidos os Ministros Luís Roberto Barroso, Edson Fachin, Gilmar Mendes e Cármen Lúcia. Redigirá o acórdão o Ministro Relator.”



ADPF 635 – PLANO DE REDUÇÃO DA LETALIDADE POLICIAL PELO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (ADPF DAS FAVELAS)

Identificação do caso

Requerente: Partido Socialista Brasileiro – PSB

Interessados: Estado do Rio de Janeiro e Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Amici curiae: 51

Audiência pública: sim⁴⁹

Relator: Ministro Edson Fachin

Relator do último incidente: Ministro Edson Fachin

DECISÃO 1

05.08.2020

ADPF 635 MC-TPI-Ref: Realização de operações policiais em comunidades durante a pandemia de covid-19

DECISÃO 2

18.08.2020

ADPF 635 MC: Determinação de exigências para operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro

DECISÃO 3

03.02.2022

ADPF 635 MC-ED: Determinação de elaboração de plano para redução de letalidade policial e controle de violações de direitos humanos

DECISÃO 4

03.04.2025

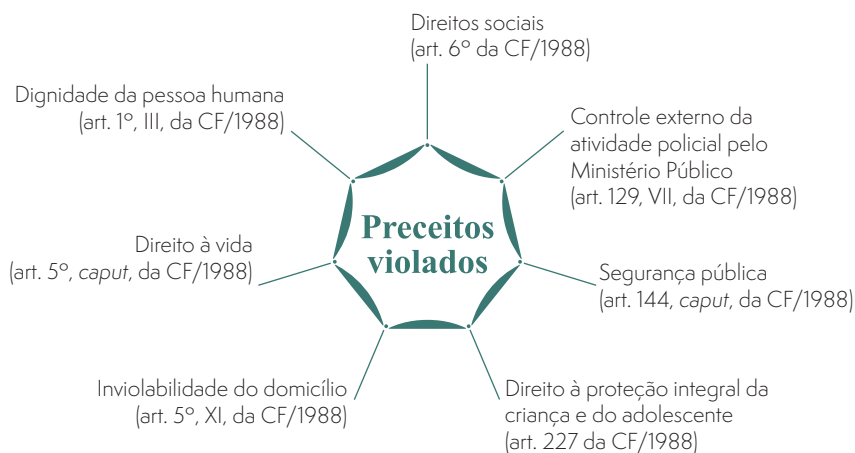
ADPF 635: Homologação do plano de redução da letalidade policial no Estado do Rio de Janeiro

⁴⁹ Audiência pública nº 32 realizada por videoconferência nos dias 16.04.2021 e 19.04.2021. Audiências de contextualização realizadas nos dias 04.05.2023 e 07.12.2023. Audiências de conciliação realizadas nos dias 16.02.2023, 07.05.2024 e 18.06.2024.

Resumo do caso

Arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) em que se buscam o reconhecimento e a resolução de graves violações de direitos fundamentais provocadas pela política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro. O autor da ação invoca, como preceitos fundamentais a vida, a dignidade das pessoas, o direito à segurança, a inviolabilidade do domicílio, a igualdade e a prioridade à proteção das crianças e adolescentes. Postula que o Estado do Rio de Janeiro elabore plano de redução da letalidade policial, bem como adote diversas medidas de proteção da população e dos policiais, de melhoria das investigações e de transparência da atividade policial. O requerente também alega a existência de mora injustificada no cumprimento da sentença de 16 de fevereiro de 2017 da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso *Favela Nova Brasília v. Brasil*.

O Supremo Tribunal Federal homologou parcialmente o plano de redução da letalidade policial apresentado pelo Estado do Rio de Janeiro e determinou a adoção de medidas para sua complementação, entre as quais estão a elaboração de plano para a recuperação territorial de áreas ocupadas por organizações criminosas e a instauração de inquérito pela Polícia Federal para apurar indícios concretos de crimes com repercussão interestadual e internacional. Além disso, o Tribunal determinou que o governo estadual comprove a instalação de câmeras nas viaturas da Polícia Militar e da Polícia Civil, no prazo de 180 dias; fixou que o emprego da força, nessas operações, deve observar os parâmetros da Lei 13.060/2014; e instituiu a criação de grupo de trabalho coordenado pelo Conselho Nacional do Ministério Público para acompanhar o cumprimento da decisão por meio de relatórios semestrais de transparência.



ADPF 635 MC-TPI-Ref: Realização de operações policiais em comunidades durante a pandemia de covid-19

Identificação da decisão

Relator: Ministro Edson Fachin

Julgamento: 05.08.2020



FASE 1 – Diagnóstico do problema e atribuição de caráter estrutural ao processo

FASE 2 – Apresentação e avaliação de Plano

FASE 3 – Monitoramento

Resumo da decisão

Decisão que referenda a cautelar incidental deferida monocraticamente pelo Relator, a fim de determinar que: (i) sob pena de responsabilização civil e criminal, não se realizem operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro durante a epidemia de covid-19, salvo em hipóteses absolutamente excepcionais, devidamente justificadas por escrito pela autoridade competente, com a comunicação imediata ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – responsável pelo controle externo da atividade policial; e (ii) nos casos extraordinários de realização dessas operações durante a pandemia, sejam adotados cuidados excepcionais, devidamente identificados por escrito pela autoridade competente, para não colocar em risco ainda maior a população, a prestação de serviços públicos sanitários e o desempenho de atividades de ajuda humanitária.

Ementa

“REFERENDO EM MEDIDA INCIDENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. REALIZAÇÃO DE OPERAÇÕES POLICIAIS NAS COMUNIDADES DO RIO DE JANEIRO DURANTE A PANDEMIA MUNDIAL. MORA DO ESTADO NO CUMPRIMENTO DE DECISÃO DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. PLAUSIBILIDADE JURÍDICA. CONTEXTO FÁTICO EM QUE OS MORADORES PERMANECEM MAIS TEMPO EM CASA. RELATOS DE OPERAÇÕES QUE REPETEM O PADRÃO DE VIOLAÇÃO JÁ RECONHECIDO PELA CORTE INTERAMERICANA. *PERICULUM IN MORA*. CONCESSÃO DA MEDIDA.

1. A mora no cumprimento de determinação exarada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos é fundamento que empresta plausibilidade à tese segundo a qual o Estado do Rio de Janeiro falha em promover políticas públicas de redução da letalidade policial.

2. A permanência em casa dos moradores das comunidades do Rio de Janeiro em decorrência da pandemia internacional, assim como os relatos de novas operações que, aparentemente, repetem os padrões de violações anteriores, fundamentam o receio de que a medida, caso concedida apenas ao fim do processo, seja ineficaz.

3. Medida cautelar deferida para determinar: (i) que, sob pena de responsabilização civil e criminal, não se realizem operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro durante a epidemia do COVID-19, salvo em hipóteses absolutamente excepcionais, que devem ser devidamente justificadas por escrito pela autoridade competente, com a comunicação imediata ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro responsável pelo controle externo da atividade policial; e (ii) que, nos casos extraordinários de realização dessas operações durante a pandemia, sejam adotados cuidados excepcionais, devidamente identificados por escrito pela autoridade competente, para não colocar em risco ainda maior população, a prestação de serviços públicos sanitários e o desempenho de atividades de ajuda humanitária.”

Tese

Não houve fixação de tese.

Fundamentação e determinações complementares



Critérios e protocolos para o uso legítimo da força pelos agentes do Estado

“Quanto ao pedido incidental, anoto, inicialmente, que as condicionantes indicadas no pedido de medida cautelar são, em verdade, meros requisitos de proporcionalidade, quando do emprego da força pelo Estado. Vale dizer: o uso da força só é legítimo se for comprovadamente necessário para proteção de um bem relevante, como a vida e o patrimônio de outras pessoas.

A exigência de proporcionalidade decorre da necessidade de proteção ao direito à vida e à integridade corporal e encontra respaldo nos Princípios Básicos das Nações Unidas para o Uso da Força:

‘Sempre que o uso legítimo da força e de armas de fogo for inevitável, os responsáveis pela aplicação da lei deverão: (a) Exercer moderação no uso de tais recursos e agir na proporção da gravidade da infração e do objetivo legítimo a ser alcançado; (b) Minimizar danos e ferimentos, e respeitar e preservar a vida humana; (c) Assegurar que qualquer indivíduo ferido ou afetado receba assistência e cuidados médicos o mais rápido possível; (d) Garantir que os familiares ou amigos íntimos da pessoa ferida ou afetada sejam notificados o mais depressa possível.’

É preciso acrescentar que o uso da força letal não se confunde com uso intencional da força letal, isto é, o uso com o objetivo de retirar a vida de alguém. Devem, pois, ser ainda mais rígidas as condições para emprego de força letal. Como estabelece o Princípio 9, o uso intencional letal de arma de fogo só pode ser feito quando estritamente indispensável para proteger a vida do agente ou de outros. E, nessas circunstâncias, é necessário, ainda, que o agente do Estado (a) identifique-se inequivocamente como tal; e (b) alerte que irá utilizar a arma de fogo, dando tempo para que a pessoa respeite o comando, salvo quando, pelas circunstâncias concretas, tal aviso aumente os riscos para outras pessoas ou seja nitidamente sem propósito.

A garantia da observância desses procedimentos é também estabelecida nos Princípios. Os Estados devem prever uma escala com diversos protocolos sobre o uso da força, devem rever esses protocolos constantemente e devem, ainda, treinar os seus agentes de modo a assegurar a eles pleno conhecimento e condições técnicas para observá-los estritamente. Essas regras devem (a) especificar as circunstâncias nas quais os agentes poderão portar armas e a descrição de quais armas e munições poderão ser portadas; (b) assegurar que as armas sejam utilizadas apenas em situações apropriadas e de modo a reduzir danos desnecessários; (c) proibir o uso de armas e munições que causem dano injustificável ou que apresentem riscos injustificáveis; (d) regular o controle, o depósito e a entrega das armas aos agentes, de modo a certificar-se que são eles responsáveis pelas armas que lhes foram entregues; (e) dar avisos sempre que a arma for disparada; (f) manter um sistema de relatórios para que os agentes possam justificar sempre que a arma for utilizada.

Nesse último ponto reside uma garantia indispensável, ainda que posterior, à utilização da arma de fogo. Os agentes de Estado devem minudentemente justificar todas as circunstâncias que os levaram ao emprego da arma e devem demonstrar que a exceção de seu emprego está plenamente justificada pelas circunstâncias do caso. Esses relatórios devem ser examinados por autoridade independente e, em casos de letalidade, devem ser enviados imediatamente à revisão.

São, portanto, extremamente rígidos os critérios que autorizam o uso legítimo de força armada por partes dos agentes de Estado. Esses critérios não podem ser relativizados, nem excepcionados. São critérios objetivos e, tal como assentou a Suprema Corte dos Estados Unidos, no caso *Graham v. Connor* (490 U.S. 386 (1989)), independem de eventual boa-fé por parte dos agentes públicos.

Não há como evitar os protocolos de conduta para o emprego de armas de fogo. O direito à vida os reclama. Exigem que o Estado somente empregue a força quando necessário e exigem a justificativa exaustiva dessas razões. Os protocolos previamente estabelecidos são o guia a ser seguido, pois, de forma

transparente e responsável, definem em que situações o uso progressivo da força se tornará legitimado, ao mesmo tempo em que permitem a avaliação das justificativas apresentadas pelos agentes quando do emprego da força.”

Limites à atuação policial no contexto da pandemia de covid-19

“Registre-se que o Estado brasileiro foi condenado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso Favela Nova Brasília, não apenas pela violação às regras mínimas de uso da força, mas também por não prever protocolos para o uso da força, seja para atestar a necessidade do emprego, seja para fiscalizá-lo.

A situação narrada pelo pedido incidental demonstra especial gravidade da omissão do Estado brasileiro. O reconhecimento da emergência sanitária internacional obrigou os entes da federação a adotarem medidas rígidas de controle epidemiológico como quarentena e isolamento.

Se, como atesta a decisão da Corte Interamericana, os protocolos de emprego da força já eram precários, em uma situação de pandemia, com as pessoas passando a maior parte do tempo em suas casas, eles se tornam, acaso existentes, de utilidade questionável. Operações policiais realizadas em locais de grande aglomeração ficam ainda mais arriscadas e fragilizam a já baixa *accountability* que deveria pautar a atuação de todos os agentes públicos.

Os fatos recentes tornam ainda mais preocupantes as notícias trazidas sobre a atuação armada do Estado nas comunidades do Rio de Janeiro. Essa preocupação decorre da ilegítima quebra de expectativa de que, com a decisão da Corte Interamericana, novas mortes não viessem a ocorrer. Como se sabe, uma das consequências que emerge do reconhecimento da responsabilidade internacional do Estado é a garantia de não-repetição (*Caso Chocrón Chocrón vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo y Reparaciones*. Sentença de 1º de julho de 2011. Serie C N°. 227. Par. 145). Assim, é justo que se espere que, a partir da

condenação do Estado brasileiro, medidas concretas sejam adotadas para evitar que os lamentáveis episódios de Nova Brasília não se repitam.

Não é esse, infelizmente, o quadro trazido pelo Partido requerente. Muito embora os atos narrados devam ser investigados cabalmente, nada justifica que uma criança de 14 anos de idade seja alvejada mais de 70 vezes. O fato é indicativo, por si só, que, mantido o atual quadro normativo, nada será feito para diminuir a letalidade policial, um estado de coisas que em nada respeita a Constituição.”

Diálogo entre o STF e o SIDH

Voto do Relator, Ministro Edson Fachin: “A fundamentação da decisão se apoia predominantemente no Direito Internacional dos direitos humanos, com destaque para os Princípios Básicos das Nações Unidas para o uso da força e decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos, razão pela qual, para evitar repetição de conteúdo, remete-se o leitor para a seção de Fundamentação desta decisão.”

Voto do Ministro Gilmar Mendes: “Existem diversas normativas em âmbito nacional e internacional sobre a utilização da força por autoridades policiais. Costuma-se citar o Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei (ONU, 1979), os Princípios Orientadores para a Aplicação Efetiva do Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei (ONU, 1989) e os Princípios Básicos sobre Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei (1990).”

“Como bem exposto pelo eminente Relator, o Brasil foi inclusive condenado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Favela Nova Brasília, não apenas pela violação às regras mínimas de uso da força, mas também por não prever protocolos para o uso da força, seja para atestar a necessidade do emprego, seja para fiscalizá-lo.”

Dispositivo da decisão

“Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária virtual de 26 de junho a 4 de agosto de 2020, sob a Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em referendar a medida cautelar deferida ‘para determinar: (i) que, sob pena de responsabilização civil e criminal, não se realizem operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro durante a epidemia do COVID-19, salvo em hipóteses absolutamente excepcionais, que devem ser devidamente justificadas por escrito pela autoridade competente, com a comunicação imediata ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – responsável pelo controle externo da atividade policial; e (ii) que, nos casos extraordinários de realização dessas operações durante a pandemia, sejam adotados cuidados excepcionais, devidamente identificados por escrito pela autoridade competente, para não colocar em risco ainda maior população, a prestação de serviços públicos sanitários e o desempenho de atividades de ajuda humanitária’, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Alexandre de Moraes e Luiz Fux.”

ADPF 635 MC: Determinação de exigências para operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro

Identificação da decisão

Requerente: Partido Socialista Brasileiro – PSB

Interessado: Estado do Rio de Janeiro

Relator: Ministro Edson Fachin

Julgamento: 18.08.2020



FASE 1 – Diagnóstico do problema e atribuição de caráter estrutural ao processo

FASE 2 – Apresentação e avaliação de Plano

FASE 3 – Monitoramento

Resumo da decisão

Decisão que indefere, por ora, o pedido de medida cautelar para determinar ao Estado do Rio de Janeiro a elaboração e o encaminhamento ao STF de plano visando à redução da letalidade policial e ao controle de violações de direitos humanos pelas forças de segurança fluminenses. Por sua vez, a decisão defere, em parte, o pleito cautelar para: a) restringir o uso de helicópteros nas incursões policiais; b) determinar que o Estado do Rio de Janeiro oriente agentes de segurança e profissionais de saúde a preservar todos os vestígios de crimes cometidos em operações policiais e documentar as provas; c) estabelecer que sejam observadas diretrizes constitucionais nos casos de necessidade de realização de operações policiais em

perímetros em que estejam localizados escolas, creches, hospitais ou postos de saúde; d) reconhecer que sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infração penal, a investigação será atribuição do órgão do Ministério Público; e) suspender a eficácia do art. 1º do Decreto 46.775/2019, para manter os incentivos previstos no Decreto 41.931/2009.

Ementa

“CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. OMISSÃO ESTRUTURAL DO PODER PÚBLICO NA ADOÇÃO DE MEDIDAS PARA A REDUÇÃO DA LETALIDADE POLICIAL. VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS. NECESSIDADE DE INTERPRETAÇÃO DE DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. CONHECIMENTO DA ARGUIÇÃO. LIMITAÇÕES LEGAIS PARA O DEFERIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR EM SEDE DE OMISSÃO INCONSTITUCIONAL. INDEPENDÊNCIA E AUDITABILIDADE DAS PERÍCIAS DO ESTADO. PROTOCOLO DE MINNESOTA. LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS ÀS OPERAÇÕES POLICIAIS NAS PROXIMIDADES DE ESCOLAS. DIREITO DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES. ABSOLUTA PRIORIDADE. FUNÇÃO DO CONTROLE EXTERNO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. DEVER DE INVESTIGAR EM CASOS DE SUSPEITA DE ILÍCITOS PRATICADOS POR AGENTES DE SEGURANÇA PÚBLICA. MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE DEFERIDA.

1. É cabível a arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver (i) uma violação generalizada de direitos humanos; (ii) uma omissão estrutural dos três poderes; e (iii) uma necessidade de solução complexa que exija a participação de todos os poderes.

2. A violação generalizada é a consequência da omissão estrutural do cumprimento de deveres constitucionais por parte de todos os poderes e corresponde, no âmbito constitucional, à expressão ‘grave violação de direitos humanos’, constante

do art. 109, § 5º, da CRFB. A utilização da expressão grave violação no âmbito da jurisdição constitucional permite identificar o liame não apenas entre a magnitude da violação, mas também entre suas características, ao se exigir do Tribunal que examine o tema à luz da jurisprudência das organizações internacionais de direitos humanos. A omissão estrutural é a causa de uma violação generalizada, cuja solução demanda uma resposta complexa do Estado, por isso, é necessário demonstrar não apenas a omissão, mas também o nexo. A necessidade de solução complexa pode ser depreendida de decisões proferidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, especialmente se dela for parte o Estado brasileiro.

3. A Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso Favela Nova Brasília, reconheceu que há omissão relevante do Estado do Rio de Janeiro no que tange à elaboração de um plano para a redução da letalidade dos agentes de segurança. Ademais, em decisão datada de 22 de novembro de 2019, em processo de acompanhamento das decisões já tomadas por ela, conforme previsão constante do art. 69 de seu regimento interno, a Corte fez novamente consignar a mora do Estado brasileiro relativamente à ordem proferida. Não obstante a nitidez do comando vinculante, a superação normativa de uma omissão inconstitucional, não é providência a ser solvida em sede de cautelar, nos termos do art. 12-F, § 1º, da Lei 9.868, de 1999.

4. Não cabe ao Judiciário o exame minudente de todas as situações em que o uso de um helicóptero ou a prática de tiro embarcado possa ser justificada, mas é dever do Executivo justificar à luz da estrita necessidade, caso a caso, a razão para fazer uso do equipamento, não apenas quando houver letalidade, mas também sempre que um disparo seja efetuado. No exercício de sua competência material para promover as ações de policiamento, o Poder Executivo deve dispor de todos os meios legais necessários para cumprir seu mister, desde que haja justificativa hábil a tanto, verificável à luz dos parâmetros internacionais.

5. A exigência de que os juízes e Tribunais observem as decisões do Superior Tribunal de Justiça afasta o requisito do perigo na demora em relação a pedido para

fixação de parâmetros constitucionais para a expedição de mandados de busca e apreensão, tendo em vista a manifestação pelo Superior Tribunal de Justiça no sentido que é ‘indispensável que o mandado de busca e apreensão tenha objetivo certo e pessoa determinada, não se admitindo ordem judicial genérica e indiscriminada de busca e apreensão para a entrada da polícia em qualquer residência’.

6. A investigação criminal a ser conduzida de forma independente é garantia de acesso à justiça, que pode ser depreendida, particularmente, do art. 5º, LIX, da CRFB, no que admite a ação privada nos crimes de ação pública, se ela não for intentada no prazo legal. Como os crimes contra a vida são, via de regra, investigados por meio de perícias oficiais (art. 159 do Código de Processo Penal), tendo em vista que as provas tendem a se desfazer com o tempo, a falta de auditabilidade dos trabalhos dos peritos não apenas compromete a efetiva elucidação dos fatos pela polícia, como também inviabiliza a própria fiscalização cidadã, direito constitucionalmente assegurado.

7. Um relatório detalhado produzido ao término de cada operação dos agentes de segurança pública é exigência de *accountability* da atuação estatal. A forma pela qual essa exigência é atendida se dá por um duplo controle: o administrativo e o judicial. Em caso de incidentes nessas operações, não basta apenas o envio de informações ao órgão policial, mas também é necessário o envio ao órgão judicial independente encarregado da realização do controle externo da atividade policial, nos termos do art. 129, VII, da CRFB. O controle duplo garante não apenas a responsabilização disciplinar do agente de Estado, mas também a criminal, porquanto a omissão no fornecimento de tais informações configura, em tese, o tipo previsto no art. 23, II, da Lei 13.869, de 2019. Sendo as informações destinadas ao Ministério Público, a ele compete o detalhamento dos dados que serão requisitados.

8. Impedir, em prazos alongados, que as crianças frequentem aulas em virtude de intervenções policiais é uma gravíssima violação de direitos humanos e é símbolo da falência do Estado em assegurar, com absoluta prioridade, os direitos das crianças.

9. O reconhecimento da competência investigatória do Ministério Público, tal como fez este Tribunal quando do julgamento do RE 593.727, deflui da competência material direta do Ministério Público, consoante disposto no art. 129, I e IX, da Constituição Federal. O sentido da atribuição dada ao Ministério Público no texto constitucional coincide com o papel que se exige de uma instituição independente para a realização das atividades de responsabilização penal prevista nos Princípios das Nações Unidas sobre o Uso da Força e Armas de Fogo. O reconhecimento do poder do Ministério Público de realizar essa atividade não pode ser visto como faculdade, pois quem detém a competência para investigar não pode agir com discricionariedade sobre ela, sob pena de compactuar com a irregularidade que deveria ser cuidadosamente apurada. Ademais, não se pode alegar que a competência dos delegados de polícia para a realização de investigações de infrações que envolvam os seus próprios agentes atenda à exigência de imparcialidade, reclamada pelos tratados internacionais de direitos humanos. Sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infração penal, a investigação será atribuição do órgão do Ministério Público competente. O exercício dessa atribuição deve ser *ex officio* e prontamente desencadeada, o que em nada diminui os deveres da polícia de enviar os relatórios sobre a operação ao *parquet* e de investigar, no âmbito interno, eventuais violações.

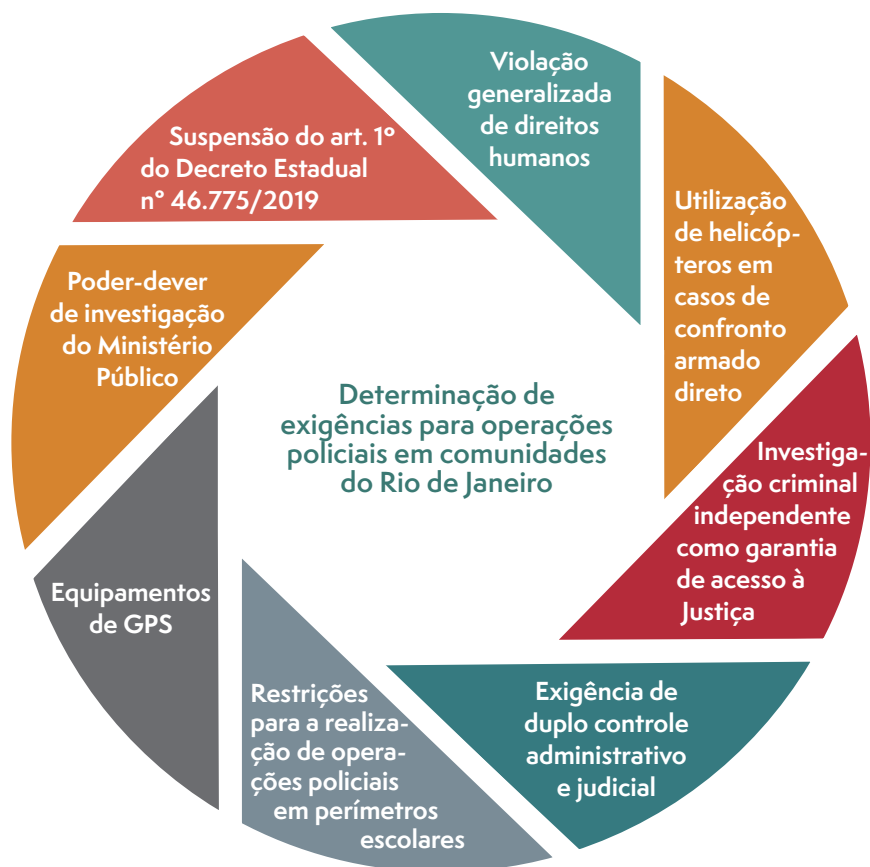
10. Um Estado que apresenta altos índices de letalidade decorrente das intervenções policiais deve buscar engajar todo seu quadro de servidores, por isso a exclusão os indicadores de redução de homicídios decorrentes de oposição à intervenção policial do cálculo das gratificações dos integrantes de batalhões e delegacias vai de encontro às obrigações e aos deveres constitucionais.

11. Medida cautelar parcialmente deferida.”

Tese

Não houve fixação de tese.

Fundamentação e determinações complementares



Violação generalizada de direitos humanos

“A violação generalizada é a consequência da omissão estrutural do cumprimento de deveres constitucionais por parte de todos os poderes. Conquanto não tenha havido uma delimitação exauriente do conceito de violação generalizada, a categoria constitucional que mais se aproxima é a de ‘grave violação de direitos humanos’, constante do art. 109, § 5º, da CRFB.”

“Em termos mais concretos, o quadro de violação generalizada pode ser comprovado mediante denúncias feitas por organizações internacionais, pelos relatórios da Revisão Periódica Universal e pelas relatorias especiais estabelecidas pelo Conselho de Direitos Humanos, pelas observações aprovadas pelos comitês do sistema de tratados, pelos informes da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e por decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

O requerente, no caso em tela, busca comprovar o quadro, por meio da decisão proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, sentença de 16 de fevereiro de 2017 (eDOC 7).”

“Tais dados corroboram as conclusões a que chegaram as diversas organizações internacionais de direitos humanos. Por isso, lido o requisito da ‘violação generalizada’ à luz do direito internacional dos direitos humanos, deve-se reconhecê-lo como efetivamente preenchido no caso dos autos.”

Utilização de helicópteros em casos de confronto armado direto

“Como se depreende do exame dos textos legais, a norma impugnada acaba por autorizar a utilização de helicópteros em casos de confronto armado direto. Trata-se, portanto, de autorização específica de uma modalidade, assaz violenta, de uso da força. A dúvida jurídica que subjaz a esse pedido é a de saber se é possível a utilização dessa modalidade de intervenção estatal nas operações policiais.

Os tratados internacionais de direitos humanos a isso se referem quando o definem, como, por exemplo, faz o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, da seguinte maneira: ‘ninguém poderá ser arbitrariamente privado de sua vida’.

A questão, portanto, é entender quando a intervenção nesse direito é justificada, ou, dito de outra forma, quando ela é considerada arbitrária.”

“O problema da legislação impugnada não é, a rigor, um problema de incompatibilidade absoluta e abstrata entre o Decreto e a Constituição, como bem apontou a Procuradoria-Geral da República. O problema está na sua aplicação, que só pode ser verificada nas hipóteses concretas – como ocorre sempre que a proporcionalidade é examinada a partir do critério da necessidade. A ausência de um plano de redução de letalidade e a ausência de protocolos específicos para o emprego da força pelos agentes de segurança, de modo a rigorosamente atender aos requisitos aqui indicados, repercute também no exame da constitucionalidade do Decreto. O Decreto contém, assim, uma inconstitucionalidade parcial, na medida em que, sem elencar as hipóteses ou sem fazer referência à estrita necessidade, dá margem a usos ilegítimos das aeronaves.”

Investigação criminal independente como garantia de acesso à Justiça

“[...] de acordo com os parágrafos 178-182 da sentença da Corte Interamericana, há uma série de requisitos e cuidados de observância obrigatória por parte dos agentes de Estado, quando da investigação de casos que, em tese, envolvam execuções arbitrárias.”

“[...] A investigação criminal a ser conduzida de forma independente é garantia de acesso à justiça, que pode ser depreendida, particularmente, do art. 5º, LIX, da CRFB, no que admite a ação privada nos crimes de ação pública, se ela não for intentada no prazo legal.

Como os crimes contra a vida são, via de regra, investigados por meio de perícias oficiais (art. 159 do Código de Processo Penal), tendo em vista que as provas tendem a se desfazer com o tempo, a falta de auditabilidade dos trabalhos dos peritos não apenas compromete a efetiva elucidação dos fatos pela polícia, como também inviabiliza a própria fiscalização cidadã, direito constitucionalmente assegurado. Não há como se conceber que os direitos previstos na Constituição não tenham, por força da incidência do art. 5º, § 1º, aplicabilidade imediata, devendo, portanto, o Estado assegurá-lo pelos meios que se fizerem necessários.”

Exigência de duplo controle administrativo e judicial

“[...] o Relatório produzido ao término de cada operação é exigência de *accountability* da atuação estatal. A forma pela qual essa exigência é atendida se dá por um duplo controle: o administrativo e o judicial. Ou seja, em caso de incidentes nessas operações, não basta apenas o envio de informações à própria Polícia Civil, conforme previsão constante da Portaria 832, de 2018, mas também é necessário o envio ao órgão judicial independente encarregado da realização do controle externo da atividade policial, nos termos do art. 129, VII, da CRFB.

[...]

O controle duplo garante não apenas a responsabilização disciplinar do agente de Estado, mas também a criminal, porquanto a omissão no fornecimento de tais informações configura, em tese, o tipo previsto no art. 23, II, da Lei 13.869, de 2019. Sendo as informações destinadas ao Ministério Público, a ele compete o detalhamento dos dados que serão requisitados.”

Restrições para a realização de operações policiais em perímetros escolares

“Impedir que as crianças frequentem aulas em virtude de intervenções policiais é uma gravíssima violação de direito humanos e é símbolo da falência do Estado

em assegurar, com absoluta prioridade, os direitos das crianças. Na Convenção de Direitos das Crianças, por exemplo, os Estados previram que:

‘Os Estados Partes adotarão todas as medidas legislativas, administrativas, sociais e educacionais apropriadas para proteger a criança contra todas as formas de violência física ou mental, abuso ou tratamento negligente, maus tratos ou exploração, inclusive abuso sexual, enquanto a criança estiver sob a custódia dos pais, do representante legal ou de qualquer outra pessoa responsável por ela.’

À luz do texto da Convenção, mortes, como as relatadas pela petição inicial, são absolutamente injustificáveis.

[...]

À luz, novamente, do que dispõe a Convenção, a suspensão de aulas em virtude de operações policiais, no prazo com que se relata na petição inicial, é inadmissível.

Inexiste, aqui, incompatibilidade entre o que preveem os tratados internacionais de direitos humanos e os tratados de direito humanitário. Isso em nada tem que ver com a admissão retórica de um discurso de ‘guerra ao tráfico’, nem com o reconhecimento de que a condução de operações policiais possa derrogar os compromissos do Estado relativamente aos direitos humanos e acolher apenas os de direito internacional humanitário. Trata-se, antes, de reconhecer, como o fez a Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso *Zambrano Vélez et al. vs. Equador*, Sentença de 04.07.2007, da obrigação de prevenir e proteger os direitos humanos emergem obrigações comuns tanto sob o marco do direito internacional dos direitos humanos, como o do direito humanitário.”

Equipamentos de GPS

“Como se depreende de leitura da norma, não há um prazo determinado para que a aquisição dos equipamentos seja feita, muito embora é razoável supor

que, publicada há mais de dez anos, tenha já havido tempo suficiente para que a frota da polícia tenha sido inteiramente reposta. Além disso, também não parece plausível afirmar que o cumprimento da lei tenha sido obstado pelo custo da aquisição, porquanto há hoje tecnologias relativamente baratas e que permitem o funcionamento desse sistema por meio de aplicativos de celular.

Por outro lado, a aquisição dos sistemas de localização e de câmeras é apenas um, entre tantos outros, mecanismos de controle da atuação dos agentes de estado. A necessidade da intervenção do Supremo Tribunal Federal no ponto, firme no princípio da proporcionalidade, depende do confronto entre as diversas soluções igualmente adequadas. Como não há, por ora, um plano específico de redução da legalidade e tendo em vista as limitações que o acolhimento de um pedido dessa natureza encontra no âmbito da legislação do controle concentrado (art. 12–F, § 1º, da Lei 9.868, de 1999), não há como se acolher o pedido no atual momento processual.”

Poder-dever de investigação do Ministério Público

“Como se observa do teor dos pontos resolutivos, cujo cumprimento é obrigatório para o Estado brasileiro, nos termos do art. 68 do Pacto de São José da Costa Rica, é necessário que se atribua ao Ministério Público o poder-dever de realizar as investigações para a elucidação de fatos que envolvam, potencialmente, a execução arbitrária de pessoas.”

“[...] o sentido da atribuição dada ao Ministério Público no texto constitucional coincide com o papel que se exige de uma instituição independente para a realização das atividades de responsabilização penal previstas nos Princípios das Nações Unidas sobre o Uso da Força e Armas de Fogo. Mais do que isso: a função constitucional do Ministério Público amolda-se perfeitamente à exigência feita pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

O reconhecimento do poder do Ministério Público de realizar essa atividade não pode ser visto como faculdade. Por duas razões. Primeiro porque quem detém

a competência para investigar não pode agir com discricionariedade sobre ela, sob pena de compactuar com a irregularidade que deveria ser cuidadosamente apurada. Segundo porque não se pode alegar que a competência dos delegados de polícia para a realização de investigações de infrações que envolvam os seus próprios agentes atenda à exigência de imparcialidade, reclamada pelos tratados internacionais de direitos humanos.”

“[...] A atividade de controle realizada por esse órgão deve ser formalmente independente e imparcial. Pela gravidade desse mister, independentemente de previsão legal, não cabe ao Ministério Público exercer discricionariedade sobre a oportunidade de se abrir a devida investigação. Sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infração penal, a investigação será atribuição do órgão do Ministério Público competente.”

Suspensão do art. 1º do Decreto Estadual nº 46.775/2019

“Como se depreende do art. 1º do Decreto, houve alteração do Decreto 41.931, o qual previa, como critério para o cálculo da gratificação, o cômputo relativo ao ‘homicídio decorrente de oposição à intervenção policial’. [...] é preciso reconhecer que a medida vai de encontro com a exigência feita pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Um Estado que apresenta altos índices de incidente dessa natureza deve buscar engajar todo seu quadro de servidores, dando-lhes os incentivos corretos para isso, na tarefa de reduzir ao máximo as intercorrências.”

Diálogo entre o STF, os Sistemas Internacionais de Direitos Humanos e o Direito Comparado

Voto do Relator, Ministro Edson Fachin: “A identificação do ato ou dos atos é indispensável para que se examine a própria formulação da política pública. Há, no âmbito da segurança pública, um espaço de conformação limitado pela

incidência de diversas normas constitucionais e internacionais. O direito à vida, por exemplo, tem como corolário a garantia de que ninguém poderá ser arbitrariamente privado de sua vida. Como aponta o Comitê de Direitos Humanos, no Comentário Geral n. 36, a privação arbitrária da vida é inconsistente com o direito, isso significa que a privação de vida feita de forma inapropriada, injusta, imprevisível, em desrespeito ao devido processo legal e, bem assim, sem elementos de razoabilidade, necessidade e proporcionalidade são incompatíveis com o direito à vida. Diz ainda o Comitê:

‘Espera-se que Estados-parte adotem todas as medidas necessárias para prevenir a privação arbitrária da vida perpetrada por seus agentes de segurança, inclusive dos soldados encarregados de missões de policiamento. Essas medidas incluem a aprovação de legislação que controle o uso de força letal por policiais, procedimentos desenhados para garantir que as ações policiais sejam planejadas de modo consistente com a necessidade de minimizar o risco que elas representam para a vida humana, relatórios obrigatórios, revisão e investigação de incidentes letais e outros incidentes que representem ameaça à vida, e o suprimento de aparato necessário para que as forças responsáveis pelo policiamento de multidões tenham à disposição meios efetivos, menos letais e equipamento adequados para evitar o recurso à força letal. (CCPR/C/GC/36, par. 13, tradução livre).’”

“Em termos mais concretos, o quadro de violação generalizada pode ser comprovado mediante denúncias feitas por organizações internacionais, pelos relatórios da Revisão Periódica Universal e pelas relatorias especiais estabelecidas pela Conselho de Direitos Humanos, pelas observações aprovadas pelos comitês do sistema de tratados, pelos informes da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e por decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

O requerente, no caso em tela, busca comprovar o quadro, por meio da decisão proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, sentença de 16 de fevereiro de 2017 (eDOC 7).

[...]

Embora o requerente não tenha trazido aos autos, há, lamentavelmente, um vasto repertório de denúncias feitas contra o Estado brasileiro relativamente à atuação das forças de segurança. Quando do conhecimento do caso Favela Nova Brasília, ainda perante a Comissão Interamericana (Relatório n. 141/11, Casos 11.566 e 11.694, Mérito, 31.10.2011), reconheceu-se

‘48. (...) Com respeito à situação de contexto no Brasil e no Rio de Janeiro nessa época, é essencial indicar que, a Comissão Interamericana levou a cabo sua primeira visita in loco ao Brasil de 27 de novembro a 8 de dezembro de 1995, a qual incluiu a capital federal Brasília e os estados do Pará, Roraima, Pernambuco, Bahia, São Paulo e Rio de Janeiro.

49. Após essa visita, a CIDH publicou o seu ‘Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos no Brasil’ que incluiu um capítulo específico sobre ‘a violência policial, a impunidade e o foro privativo militar da polícia.’ Com efeito, a violência policial foi ressaltada como um dos principais problemas do Brasil quanto aos direitos humanos. Adicionalmente, em relação com a situação no Rio de Janeiro, a Comissão Interamericana ficou impressionada pelo fato de que:

[E]mbora o normal em enfrentamentos armados seja que haja uma proporção muito maior de feridos do que mortos, nesse período no Rio de Janeiro o número de civis mortos pela polícia ‘militar’ em enfrentamentos foi mais de três vezes o número de civis feridos nos mesmos. Isso demonstraria um excesso de uso de força e, inclusive, um padrão de execuções extrajudiciais pela polícia do Rio de Janeiro[...].

Entretanto, os casos de execuções extrajudiciais por parte da polícia ‘militar’ ocorrem não somente no desempenho de suas funções, mas também fora delas. Esses casos são diariamente comunicados por

fontes locais e internacionais e, no parecer da Comissão, demonstram um padrão de conduta alarmante, que merece atenção especial.

[...]

51. Em relação à impunidade de que goza a polícia por seus crimes violentos, a CIDH adicionalmente observou que:

[A]impunidade para os crimes cometidos pelos policiais estaduais, militares ou civis, constitui um elemento propulsor da violência, estabelece elos de lealdade perversa entre os policiais por cumplicidade ou falsa solidariedade e gera círculos de sicários cuja capacidade de terminar vidas humanas passa a estar a serviço de quem der mais.

[...]

Registre-se que, de acordo com dados do Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, o número de mortos por intervenção de agentes do Estado, que, em 2003, já chamavam a atenção do Comitê de Direitos Humanos, continuou a subir. Em 2019, foram registradas 1.810 mortes por intervenção de agentes do Estado.

Tais dados corroboram as conclusões a que chegaram as diversas organizações internacionais de direitos humanos. Por isso, lido o requisito da ‘violação generalizada’ à luz do direito internacional dos direitos humanos, deve-se reconhecê-lo como efetivamente preenchido no caso dos autos.”

“[...] Mais concretamente, a verificação do nexo deve ter como parâmetro a seguinte ressalva, já feita pela Comissão Interamericana no Relatório 141/2011:

‘28. Preliminarmente, a Comissão Interamericana observa, como fez em outros casos, que num procedimento de adjudicação internacional sobre violações de direitos humanos, a análise das provas tem maior flexibilidade se comparada com sistemas jurídicos nacionais. Nesse sentido, desde a

sua primeira decisão sobre o mérito, a Corte Interamericana de Direitos Humanos ('a Corte Interamericana') estabeleceu nas mesmas linhas que, 'os critérios de valoração da prova em um procedimento jurídico internacional são menos formais que nos sistemas jurídicos internos. [Aquele] reconhece diferentes ônus da prova, dependendo da natureza, do caráter e da gravidade do caso.' A Corte também afirmou que, em procedimentos internacionais, 'a prova circunstancial, os indícios e as presunções podem ser considerados, sempre que levem a conclusões consistentes com os fatos.'

29. Esse critério de valoração das provas é particularmente importante em casos de direitos humanos, visto que 'a proteção internacional dos direitos humanos não deve ser confundida com a justiça penal. Os Estados não comparecem perante a Corte como réus numa ação penal.' Sobre esse ponto, a CIDH também observou, em concordância com o objetivo do direito internacional dos direitos humanos que:

'Isto se deve a que o objeto da análise não é a determinação da responsabilidade penal dos autores das violações de direitos humanos, mas sim a responsabilidade internacional do Estado derivada de ações e omissões de seus órgãos [e/ou agentes]. Exatamente pela natureza de determinadas violações de direitos humanos, a Comissão e a Corte avaliam o conjunto das provas à sua disposição, levando em consideração regras sobre o ônus da prova de acordo com as circunstâncias do caso. Isso resulta em muitas ocasiões em inferências lógicas, presunções e na determinação dos fatos a partir de um conjunto de indícios e fazendo referência a contextos mais gerais.'

30. Finalmente, deve-se precisar que, como foi determinado pela Corte Interamericana, 'quando se utilizem elementos de contexto, [a Corte] não pretende emitir um pronunciamento sobre o fenômeno geral relacionado

com um caso em particular, nem julgar as distintas circunstâncias compreendidas nesse contexto.’

[...]

Conquanto haja momentos em que a petição inicial pareça questionar a ‘política de segurança pública’, o pedido é especificamente voltado para a adoção de um plano de redução da letalidade policial. É, portanto, em relação à omissão do controle da utilização da força pelo Estado do Rio de Janeiro que se volta a presente arguição.

Nesse ponto, não deve haver dúvidas quanto à necessidade de adoção de tal política – como assentou a própria Corte Interamericana de Direitos Humanos – nem quanto à omissão do Estado em realizá-la – como, novamente, reconheceu a Corte:

‘316. A Corte considera importante a obrigatoriedade da divulgação de relatórios anuais com dados sobre o número de policiais e civis mortos durante operações e ações policiais. A Corte toma nota dos dados divulgados pelo Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro, que, inclusive, dispõe de informação sobre homicídios decorrentes de intervenção policial. Considera também a existência do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (SINESP), criado pela Lei Nº 12.681/2012, que tem como um de seus objetivos a disponibilização de estudos, estatísticas, indicadores e outras informações para auxiliar na formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação de políticas públicas. No entanto, esse Sistema não divulga de maneira ampla e clara os dados de segurança pública no Brasil.’

[...]

É preciso ter-se em conta, ademais, que desde a publicação dos estudos de J. J. Fyfe, em 1978, sobre a letalidade policial em Nova Iorque, sabe-se que ‘políticas mais restritivas do uso de força letal pelas polícias resultam em um número

menor de disparos por policiais e de menos casos de discriminação racial’ (*TER-RILL, William e PAOLINE III, Eugene A. The Police Use of Less Lethal Force: Does Administrative Policy Matter? In: Justice Quarterly*, v. 34, n. 2, 2017).

No que tange especificamente à omissão do MP, registre-se não apenas que a própria Corte Interamericana a detectou, como também determinou que:

‘O Estado, no prazo de um ano contado a partir da notificação da presente Sentença, deverá estabelecer os mecanismos normativos necessários para que, na hipótese de supostas mortes, tortura ou violência sexual decorrentes de intervenção policial, em que *prima facie* policiais apareçam como possíveis acusados, desde a *notitia criminis* se delegue a investigação a um órgão independente e diferente da força pública envolvida no incidente, como uma autoridade judicial ou o Ministério Público, assistido por pessoal policial, técnico criminalístico e administrativo alheio ao órgão de segurança a que pertença o possível acusado, ou acusados, em conformidade com os parágrafos 318 e 319 da presente Sentença.’”

“Os tratados internacionais de direitos humanos a isso se referem quando o definem, como, por exemplo, faz o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, da seguinte maneira: ‘ninguém poderá ser arbitrariamente privado de sua vida’.

A questão, portanto, é entender quando a intervenção nesse direito é justificada, ou, dito de outra forma, quando ela é considerada arbitrária. O Comitê de Direitos Humanos, no recém editado Comentário Geral n. 36 (CCPR/C/CG/36), deu relevante contribuição para elucidar o alcance do conceito de arbitrário.

Ele advertiu, de início, que é arbitrária a privação do direito à vida sempre que o ato praticado for incompatível com o direito internacional, inclusive, ou com o direito doméstico. Acrescentou, ainda, que (par. 12, tradução livre):

‘O uso de força potencialmente letal pelos agentes de segurança pressupõe que seja uma medida extrema, à qual só se pode recorrer quando

estritamente necessário para proteger a vida ou prevenir um dano sério ou uma ameaça iminente. Não se pode recorrer à força, por exemplo, para prevenir a fuga de alguém sob custódia por suspeita criminal ou de alguém que tenha sido condenado e que não represente uma ameaça séria e iminente à vida ou à integridade corporal de outras pessoas. A privação intencional da vida por qualquer meio só é permitida quando ela for estritamente necessária para proteger a vida de uma ameaça iminente.”

“O art. 1º da Lei 7.385, de 2016, ao prever que ‘fica o Poder Executivo autorizado a estabelecer a obrigatoriedade da presença de ambulâncias em operações policiais, previamente planejadas, com possíveis confrontos armados’, estabelece competir ao chefe do Poder Executivo indicar as hipóteses em que a presença de ambulâncias será obrigatória.

A lei fluminense busca atender, dessa forma, o que dispõem o Princípios das Nações Unidas sobre o Uso de Armas de Fogo, ao estabelecer, no n. 5 (c), que compete ao Estado garantir que a assistência e o auxílio médico às vítimas sejam prestados da forma mais breve possível.

Como se observa, os Princípios, que a partir da decisão da Corte Interamericana, vinculam o Estado Brasileiro, constituem preciosa diretriz que deve constar dos protocolos e planos de emprego das forças do Estado.”

“[...] de acordo com os parágrafos 178-182 da sentença da Corte Interamericana, há uma série de requisitos e cuidados de observância obrigatória por parte dos agentes de Estado, quando da investigação de casos que, em tese, envolvam execuções arbitrárias. Confira-se:

‘178. O dever de investigar é uma obrigação de meios e não de resultado, que deve ser assumida pelo Estado como dever jurídico próprio e não como simples formalidade condenada de antemão a ser infrutífera, ou como mera gestão de interesses particulares, que dependa da iniciativa

processual das vítimas, de seus familiares ou da contribuição privada de elementos probatórios.

179. O cumprimento da obrigação de empreender uma investigação séria, imparcial e efetiva do ocorrido, no âmbito das garantias do devido processo, implicou também um exame do prazo da referida investigação e dos ‘meios legais disponíveis’ aos familiares da vítima falecida, para garantir que sejam ouvidas e que possam participar durante o processo de investigação.

180. A Corte estabeleceu que, a fim de garantir sua efetividade, na investigação de violações de direitos humanos se devem evitar omissões na coleta da prova e no acompanhamento de linhas lógicas de investigação. A esse respeito, a Corte definiu que, quando os fatos se referem à morte violenta de uma pessoa, a investigação iniciada deve ser conduzida de forma a poder garantir a devida análise das hipóteses de autoria que dela decorram. Nesse ponto, cabe lembrar que não corresponde à Corte analisar as hipóteses de autoria usadas durante a investigação dos fatos e, conseqüentemente, determinar responsabilidades individuais, cuja definição compete aos tribunais penais internos, mas avaliar as ações ou omissões de agentes estatais, segundo a prova apresentada pelas partes. Do mesmo modo, não compete à Corte substituir a jurisdição interna, estabelecendo as modalidades específicas de investigação e julgamento num caso concreto, para obter resultado melhor ou mais eficaz, mas constatar se nos passos efetivamente dados no plano interno violaram-se ou não obrigações internacionais do Estado decorrentes dos artigos 8 e 25 da Convenção Americana.

181. A Corte lembra que a falta de diligência tem como consequência que, conforme o tempo vá transcorrendo, se prejudique indevidamente a possibilidade de obter e apresentar provas pertinentes que permitam esclarecer os fatos e determinar as responsabilidades respectivas, com o que o Estado contribui para a impunidade.

182. Além disso, a devida diligência numa investigação médico-legal de uma morte exige a manutenção da cadeia de custódia de todo elemento de prova forense, o que consiste em manter um registro escrito preciso, complementado, conforme seja cabível, com fotografias e demais elementos gráficos, para documentar a história do elemento de prova à medida que passa pelas mãos de diversos investigadores encarregados do caso.’

[...]

O Protocolo de Minnesota é muito mais amplo do que o pedido formulado pelo Partido requerente. Ele se destina a orientação sobre a condução de investigações por parte da polícia científica durante todas as etapas investigativas, isto é, o Protocolo é aplicado durante todo o processo investigativo para a coleta do material, para a entrevista com testemunhas, para recuperação de restos humanos, para a identificação de corpos, para a autópsia e para o exame de ossadas. [...]”

”Já se indicou, ao longo dessa manifestação, a imprescindibilidade da estrita observância dos Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei. Com efeito, também quanto a esse pedido, há diretriz preciosa para a solução da questão. Prevê o Princípio 22 que:

‘22. Os governos e organismos encarregados da aplicação da lei deverão estabelecer procedimentos eficazes de comunicação e revisão, aplicáveis a todos os incidentes mencionados nos Princípios 6 e 11 (f). Para os incidentes relatados de acordo com esses princípios, os governos e organismos encarregados da aplicação da lei deverão assegurar que exista um processo de revisão efetivo e que autoridades administrativas ou de perseguição criminal independentes tenham condições de exercer jurisdição nas circunstâncias apropriadas. Nos casos de morte e ferimento grave ou outras conseqüências sérias, um relatório pormenorizado deve ser prontamente enviado às autoridades competentes responsáveis pelo controle administrativo e judicial.’

Os Princípios 6 e 11 (f), por sua vez, dispõem que:

‘6. Sempre que o uso da força e de armas de fogo pelos responsáveis pela aplicação da lei der causa a ferimento ou morte, os mesmos deverão comunicar imediatamente o fato aos seus superiores, nos termos do Princípio 22.

(...)

11. As normas e regulamentos sobre o uso de armas de fogo pelos responsáveis pela aplicação da lei deverão incluir diretrizes que:

(...)

(f) Prevejam um sistema de comunicação aos superiores sempre que os responsáveis pela aplicação da lei fizerem uso de armas de fogo no desempenho das suas funções.’

Como se depreende de sua leitura, o Relatório produzido ao término de cada operação é exigência de *accountability* da atuação estatal. [...]

Ressalte-se que os Tribunais Internacionais de Direitos Humanos têm reconhecido expressamente a necessidade do duplo controle, sempre que houver uma morte ilegal, como, por exemplo, a decisão da Corte Europeia de Direitos Humanos no caso *Yasa v. Turquia*, Sentença de 02.09.1998. No mesmo sentido, ainda, o brilhante voto do Juiz Cançado Trindade, no Caso *Las Palmas vs. Colômbia*, sentença de 06.12.2001, julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.”

“[...] Na Convenção de Direitos das Crianças, por exemplo, os Estados preveem que:

‘Os Estados Partes adotarão todas as medidas legislativas, administrativas, sociais e educacionais apropriadas para proteger a criança contra todas as formas de violência física ou mental, abuso ou tratamento negligente, maus tratos ou exploração, inclusive abuso sexual, enquanto a criança

estiver sob a custódia dos pais, do representante legal ou de qualquer outra pessoa responsável por ela.’

[...]

Mas a Convenção dispõe ainda que:

‘Os Estados Partes reconhecem o direito da criança à educação e, a fim de que ela possa exercer progressivamente e em igualdade de condições esse direito, deverão especialmente:

- a) tornar o ensino primário obrigatório e disponível gratuitamente para todos;
- b) estimular o desenvolvimento do ensino secundário em suas diferentes formas, inclusive o ensino geral e profissionalizante, tornando-o disponível e acessível a todas as crianças, e adotar medidas apropriadas tais como a implantação do ensino gratuito e a concessão de assistência financeira em caso de necessidade;
- c) tornar o ensino superior acessível a todos com base na capacidade e por todos os meios adequados;
- d) tornar a informação e a orientação educacionais e profissionais disponíveis e acessíveis a todas as crianças;
- e) adotar medidas para estimular a freqüência regular às escolas e a redução do índice de evasão escolar.’

À luz, novamente, do que dispõe a Convenção, a suspensão de aulas em virtude de operações policiais, no prazo com que se relata na petição inicial, é inadmissível.

Inexiste, aqui, incompatibilidade entre o que preveem os tratados internacionais de direitos humanos e os tratados de direito humanitário. Isso em nada tem que ver com a admissão retórica de um discurso de ‘guerra ao tráfico’, nem com o reconhecimento de que a condução de operações policiais possa derrogar os compromissos do Estado relativamente aos direitos humanos e acolher apenas

os de direito internacional humanitário. Trata-se, antes, de reconhecer, como o fez a Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso *Zambrano Vélez et al. vs. Equador*, Sentença de 04.07.2007, da obrigação de prevenir e proteger os direitos humanos emergem obrigações comuns tanto sob o marco do direito internacional dos direitos humanos, como o do direito humanitário.”

“A Corte Interamericana de Direitos Humanos determinou, no ponto resolutivo 16 da sentença proferida no caso *Favela Nova Brasília*, o seguinte:

‘O Estado, no prazo de um ano contado a partir da notificação da presente Sentença, deverá estabelecer os mecanismos normativos necessários para que, na hipótese de supostas mortes, tortura ou violência sexual decorrentes de intervenção policial, em que *prima facie* policiais apareçam como possíveis acusados, desde a *notitia criminis* se delegue a investigação a um órgão independente e diferente da força pública envolvida no incidente, como uma autoridade judicial ou o Ministério Público, assistido por pessoal policial, técnico criminalístico e administrativo alheio ao órgão de segurança a que pertença o possível acusado, ou acusados, em conformidade com os parágrafos 318 e 319 da presente Sentença.’”

“É para dar efetividade à garantia de independência que a Corte Interamericana determinou que, desde a *notitia criminis*, a condução da investigação seja conduzida por órgão diferente daquele que faz parte os agentes suspeitos.

A exigência de independência é também evidenciada pelo Comentário Geral n. 36 do Comitê de Direitos Humanos: ‘toda investigação sobre as alegações de violação do direito à vida deve ser sempre independente, imparcial, imediata, plena, efetiva e feita com credibilidade e transparência’.

O sentido de ‘imparcialidade e independência’ é indicado também pelo Protocolo de Minnesota:

‘Os investigadores e os mecanismos de investigação devem ser, e devem aparentar ser, independente de qualquer influência indevida. Eles devem

ser independentes institucionalmente e formalmente, assim como na prática e na percepção, em todos os estágios. As investigações devem ser independentes de quaisquer suspeitos ou de unidades, instituições ou agências da qual pertença.’

[...]

Sobre o alcance e as providências investigativas necessárias, a jurisprudência da Corte Interamericana tem guias valiosos. No caso ‘Massacre de Mapiripán’ (sentença de 15 de setembro de 2005), por exemplo, a Corte reconheceu que (parágrafo 219):

‘(...) es necesario recordar que el presente es un caso de ejecuciones extrajudiciales y en este tipo de casos el Estado tiene el deber de iniciar ex officio y sin dilación, una investigación seria, imparcial y efectiva. Durante el proceso de investigación y el trámite judicial, las víctimas de violaciones de derechos humanos, o sus familiares, deben tener amplias oportunidades para participar y ser escuchados, tanto en el esclarecimiento de los hechos y la sanción de los responsables, como en la búsqueda de una justa compensación. Sin embargo, la búsqueda efectiva de la verdad corresponde al Estado, y no depende de la iniciativa procesal de la víctima, o de sus familiares o de su aportación de elementos probatorios.’”

Voto do Ministro Ricardo Lewandowski: “Em primeiro lugar, sabe-se que a Corte Interamericana de Direitos Humanos, ao julgar o ‘Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil’, assentou, com todas as letras, que a violência policial representa um problema grave de direitos humanos no nosso País, especialmente no Rio de Janeiro, predominando, entre as vítimas fatais, jovens, negros, pobres e desarmados, cogitando-se, a esse respeito, de um padrão de execuções extrajudiciais pela polícia daquele Estado.

Desde 2017, quando o caso foi julgado pela Corte internacional, a situação de violência policial no Estado do Rio de Janeiro não deu sinais de avanços. Cito, a título exemplificativo, os casos emblemáticos das mortes, por projéteis de armas

de fogo, das crianças João Pedro Matos Pinto, Ágatha Félix, Kauê Ribeiro dos Santos e Kauan Rosário, todos com menos de 14 anos, sendo que apenas uma dessas tragédias resultou em denúncia criminal (Caso João Pedro: quatro crianças foram mortas em operações policiais no Rio no último ano, Revista Época, disponível em: <https://epoca.globo.com/rio/caso-joao-pedro-quatro-criancas-forammortas-em-operacoes-policiais-no-rio-no-ultimo-ano-24436851>. Acesso em: 10 ago. 2020).“

“De mais a mais, o reforço jurisdicional representado pela adição da determinação do Supremo Tribunal Federal à ordem já emanada da Corte Interamericana parece-me inequívoco, razão pela qual insisto na pertinência do pedido.”

Voto do Ministro Gilmar Mendes: “Existem diversas normativas em âmbito nacional e internacional sobre a utilização da força por autoridades policiais. Costuma-se citar o Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei (ONU, 1979), os Princípios Orientadores para a Aplicação Efetiva do Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei (ONU, 1989) e os Princípios Básicos sobre Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei (1990).“

“É importante destacar que as ações estruturais tiveram origem nos Estados Unidos, a partir do precedente firmado no caso *Brown v. Board of Education*.

Esse julgamento, ocorrido em 1954, deu origem a um conjunto de demandas destinadas a promover a dessegregação racial no sistema de ensino dos Estados Unidos, em intervenções que duraram até, aproximadamente, a década de 1990.

Os resultados atingidos em Brown levaram ao ajuizamento de outras ações semelhantes nos Estados Unidos, bem como a utilização dessa experiência de litigância estratégica em outros países, como no Canadá, na África do Sul, Índia, Colômbia, Argentina, Peru e no Brasil.

Na Colômbia, a Corte Constitucional promoveu uma releitura própria da doutrina das ações estruturais, adaptando-a ao contexto das graves violações de direitos encontradas em países de desenvolvimento tardio da América Latina. Essa adaptação deu origem ao instituto do estado de coisas inconstitucional, reconhecido pelo STF na ADPF 347, que trata das condições degradantes do sistema penitenciário nacional.”

“Por outro lado, a jurisprudência do estado de coisas inconstitucional, firmada pela Corte Constitucional da Colômbia e incorporada ao Brasil durante o julgamento da ADPF 347, prevê, entre outros, os seguintes requisitos para a sua configuração: (i) a violação massiva e generalizada de vários direitos constitucionais que afetam um número significativo de pessoas; (ii) a prolongada omissão das autoridades no cumprimento de suas obrigações para garantia desses direitos; (iii) a adoção de práticas inconstitucionais; (iv) a não expedição de medidas legislativas, administrativas ou orçamentárias necessárias para evitar a violação dos direitos; (v) a existência de um problema social cuja solução requer a intervenção de várias entidades e a adoção de um conjunto completo e coordenado de ações.”

Dispositivo da decisão

“Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária virtual de 7 a 17 de agosto de 2020, sob a Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em conhecer parcialmente da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental para: 1. Indeferir, por ora, o pedido de medida cautelar, no que tange à ordem para determinar ao Estado do Rio de Janeiro que elabore e encaminhe ao STF, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, um plano visando à redução da letalidade policial e ao controle de violações de direitos humanos pelas forças de segurança fluminenses, que contenha medidas objetivas, cronogramas específicos e previsão dos recursos necessários para a sua implementação, constante do item a da p. 84 da inicial; 2. Deferir a medida cautelar pleiteada, em menor extensão, para dar interpretação conforme ao art. 2º do Decreto 27.795, de 2001, a fim de restringir a utilização de helicópteros nas operações policiais apenas nos casos de observância da estrita necessidade, comprovada por meio da produção, ao término da operação, de relatório circunstanciado; 3. Indeferir, por ora, os pedidos formulados na inicial e indicados nas alíneas c (determinar que os órgãos do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, ao expedir mandado de busca e apreensão domiciliar, indiquem, da forma mais precisa possível, o lugar, o motivo e o objetivo da diligência, vedada a expedição de mandados coletivos ou genéricos) e d (determinar que, no caso de buscas domiciliares por parte das forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, sejam observadas diretrizes constitucionais) da petição; 4. Indeferir, por ora, o pedido veiculado na alínea e (determinar a presença obrigatória de ambulâncias e de equipes de saúde em operações policiais), sem prejuízo do reconhecimento do direito de todo indivíduo ferido ou afetado receber assistência médica o mais breve possível; 5. Deferir a medida cautelar requerida para determinar que o Estado do Rio de Janeiro oriente seus agentes de segurança e profissionais de saúde a preservar todos os vestígios de crimes cometidos em operações policiais, de modo a evitar a remoção indevida de cadáveres sob o pretexto de suposta prestação de socorro e o descarte de peças e objetos importantes para a investigação; 6. Deferir a medida cautelar para acolher o pedido formulado na alínea k, para determinar aos órgãos de polícia técnico-científica do Estado do Rio de Janeiro que documentem, por meio de fotografias, as provas periciais produzidas em investigações de crimes contra a vida, notadamente o laudo de local de crime e o exame de necropsia, com o objetivo de assegurar a possibilidade de revisão independente, devendo

os registros fotográficos, os croquis e os esquemas de lesão ser juntados aos autos, bem como armazenados em sistema eletrônico de cópia de segurança para fins de *backup*; 7. Indeferir, apenas por ora, o pedido para se determinar a elaboração de ato administrativo que regulamente o envio de informações relativas às operações policiais pelos agentes policiais ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, conforme item i da petição inicial; 8. Deferir o pedido formulado na alínea g a fim de determinar que, no caso de realização de operações policiais em perímetros nos quais estejam localizados escolas, creches, hospitais ou postos de saúde, sejam observadas as seguintes diretrizes: (i) a absoluta excepcionalidade da medida, especialmente no período de entrada e de saída dos estabelecimentos educacionais, devendo o respectivo comando justificar, prévia ou posteriormente, em expediente próprio ou no bojo da investigação penal que fundamenta a operação, as razões concretas que tornaram indispensável o desenvolvimento das ações nessas regiões, com o envio dessa justificativa ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em até 24 horas; (ii) a proibição da prática de utilização de qualquer equipamento educacional ou de saúde como base operacional das polícias civil e militar, vedando-se, inclusive, o baseamento de recursos operacionais nas áreas de entrada e de saída desses estabelecimentos; e (iii) a elaboração de protocolos próprios e sigilosos de comunicação envolvendo as polícias civil e militar, e os segmentos federal, estadual e municipal das áreas de educação e de saúde, de maneira que os diretores ou chefes das unidades, logo após o desencadeamento de operações policiais, tenham tempo hábil para reduzir os riscos à integridade física das pessoas sob sua responsabilidade; 9. Indeferir, ante possível perda de objeto, o pedido de suspensão do sigilo de todos os protocolos de atuação policial, inclusive do Manual Operacional das Aeronaves pertencentes à frota da Secretaria de Estado de Polícia Civil; 10. Indeferir, apenas por ora, o pedido formulado pelo Partido requerente constante da alínea j da inicial (determinar que o Estado do Rio de Janeiro, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, instale equipamentos de GPS e sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas policiais e nas fardas dos agentes de segurança, com o posterior armazenamento digital dos respectivos arquivos); 11. Deferir os pedidos cautelares veiculados nas alíneas l, m, n e o, a fim de reconhecer que sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infração penal, a investigação será atribuição do órgão do Ministério Público competente, devendo a investigação atender, por sua vez, ao que exige o Protocolo de Minnesota, em especial no que tange à oitiva das vítimas ou familiares e à priorização de casos que tenham como vítimas as crianças, acolhendo também o pedido para determinar que, em casos tais, o

Ministério Público designe um membro para atuar em regime de plantão; 12. Deferir o pedido formulado pelo Partido requerente, para suspender a eficácia do art. 1º do Decreto 46.775, de 23 de setembro de 2019; 13. Não conhecer do pedido veiculado na alínea q da inicial, tudo nos termos do voto do Relator, vencidos parcialmente os Ministros Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes e Dias Toffoli (Presidente), que deferiam a cautelar em maior extensão.”

ADPF 635 MC-ED: Determinação de elaboração de plano para redução de letalidade policial e controle de violações de direitos humanos

Identificação da decisão

Embargantes: Partido Socialista Brasileiro – PSB e outros

Interessado: Estado do Rio de Janeiro

Relator: Ministro Edson Fachin

Julgamento: 03.02.2022



FASE 1 – Diagnóstico do problema e atribuição de caráter estrutural ao processo

FASE 2 – Apresentação e avaliação de Plano

FASE 3 – Monitoramento

Resumo da decisão

Decisão que acolhe os embargos de declaração para determinar ao Estado do Rio de Janeiro a elaboração e o encaminhamento ao STF, no prazo máximo de 90 dias, de plano detalhado para reduzir a letalidade policial e proteger os direitos humanos, incluindo ações claras, prazos específicos e orçamento necessário para sua execução. O Plenário da Corte enfrentou, entre outros pontos, a necessidade de priorização de investigação de incidentes que tenham crianças e adolescentes como vítimas, a obrigatoriedade de disponibilização de ambulâncias em operações policiais e a definição de protocolos para o cumprimento de mandados judiciais de busca e apreensão.

Ementa

“CONSTITUCIONAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM MEDIDA CAUTELAR EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. OMISSÃO ESTRUTURAL DO PODER PÚBLICO NA ADOÇÃO DE MEDIDAS DE REDUÇÃO DA LETALIDADE POLICIAL. GRAVE VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS. NECESSIDADE DE ELABORAÇÃO DE PLANO PARA A REDUÇÃO DA LETALIDADE. DECISÃO DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. MORA INCONSTITUCIONAL. NECESSIDADE DA MEDIDA ESTRUTURAL. DEFERIMENTO DO PEDIDO. TRANSPARÊNCIA E PUBLICIDADE DOS PROTOCOLOS DE ATUAÇÃO POLICIAL. IMPOSIÇÃO CONSTITUCIONAL. DEFERIMENTO DO PEDIDO. MEDIDAS CAUTELARES ADICIONAIS PARA A GARANTIA DA DECISÃO COLEGIADA. PREVISÃO LEGAL EXPRESSA. INSTALAÇÃO DE CÂMERAS E GPS. DEFERIMENTO. PRESENÇA DE SERVIÇO DE SAÚDE NA REALIZAÇÃO DE GRANDES OPERAÇÕES. DEFERIMENTO. PROCEDIMENTO DE INVESTIGAÇÃO NO CASO DE DESCUMPRIMENTO DA MEDIDA. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL E DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. EMBARGOS ACOLHIDOS.

1. A arguição de descumprimento de preceito fundamental, ao admitir diversas medidas de natureza cautelar, instrumentaliza a jurisdição constitucional para enfrentar os litígios estruturais que se configuram quando houver (i) uma violação generalizada de direitos humanos; (ii) uma omissão estrutural dos três poderes; e (iii) uma necessidade de solução complexa que exija a participação de todos os poderes. Isso porque é típico dessas ações a adoção de ordens flexíveis, com a manutenção da jurisdição, para assegurar o sucesso das medidas judiciais determinadas. Precedentes.

2. Embora já houvesse ordem da Corte Interamericana para a adoção de um plano de redução da letalidade policial, a mora no cumprimento da decisão foi agravada ante a restrição das operações policiais, já que não dispunha o Estado de parâmetro normatizado de proporcionalidade para a definição de casos de

absoluta necessidade, o que justifica a readequação da cautelar apreciada, para determinar a elaboração, com a indispensável participação da sociedade civil, de um plano que contenha medidas objetivas, cronogramas específicos e a previsão dos recursos necessários para a sua implementação.

3. Os Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, aprovados pelas Nações Unidas, são os limites mínimos que devem ser empregados para a atuação das forças policiais, quer em contextos de pandemia, quer em qualquer outro contexto. Precedentes.

4. A interpretação constitucionalmente adequada do direito à vida somente autorizaria o uso de força letal por agentes de Estado em casos extremos quando, (i) exauridos todos os demais meios, inclusive os de armas não-letais, ele for (ii) necessário para proteger a vida ou prevenir um dano sério, (iii) decorrente de uma ameaça concreta e iminente. Em qualquer hipótese, colocar em risco ou mesmo atingir a vida de alguém somente será admissível se, após minudente investigação imparcial, feita pelo Ministério Público, concluir-se ter sido a ação necessária para proteger exclusivamente a vida – e nenhum outro bem – de uma ameaça iminente e concreta. Cabe às forças de segurança examinar diante das situações concretas a proporcionalidade e a excepcionalidade do uso da força, servindo os princípios como guias para o exame das justificativas apresentadas *a fortiori*.

5. Os protocolos de atuação policial devem ser públicos e transparentes, porque asseguram a confiabilidade das instituições de aplicação da lei e amparam os agentes de Estado na sua atividade, dando a eles a necessária segurança jurídica de sua atuação. Só é possível avaliar a atuação policial caso se saiba com antecedência quais são precisamente os parâmetros que governam a atuação dos agentes de Estado.

6. Segundo a maioria do Colegiado, a entrada forçada em domicílio sem mandado judicial só é lícita, mesmo em período noturno, quando amparada em

fundadas razões, devidamente justificadas *a posteriori*, que indiquem que dentro da casa ocorre situação de flagrante delito, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente ou da autoridade e de nulidade dos atos praticados. Vencido, no ponto, o Relator.

7. A existência de legislação que concreta e especificamente determina a aquisição e instalação de câmeras e equipamentos de GPS nos uniformes e viaturas policiais obriga que o Poder Executivo, máxime quando não assegure outras medidas de redução da letalidade, dê-lhe imediato cumprimento, garantido o acesso posterior às imagens pelo Ministério Público e observada a necessária priorização das unidades de polícia responsáveis pelas operações nas comunidades pobres.

8. A imposição legal e a exigência de prestação de serviços médicos aos feridos em decorrência da atuação dos agentes de segurança do Estado obrigam a disponibilização de ambulâncias em operações policiais previamente planejadas em que haja a possibilidade de confrontos armados.

9. Embargos de declaração acolhidos em parte.”

Tese

Não houve fixação de tese.

Fundamentação e determinações complementares



Voto do Relator, Ministro Edson Fachin⁵⁰

Cognição ampla dos embargos de declaração nas ações estruturais e ordens flexíveis

“Os embargos de declaração são recursos que objetivam sanar vícios de omissão, contradição ou obscuridade das decisões que são por eles impugnadas.

No âmbito das ações de controle concentrado são os únicos recursos cabíveis em face das decisões colegiadas, razão pela qual a lei e a doutrina, corretamente, indicam que são finais e irrecorríveis as decisões tomadas pelo Tribunal.

É preciso, no entanto, reconhecer, seja à luz dos novos pedidos realizados, seja à luz das alegações de descumprimento da decisão, seja ainda pela dimensão estrutural do conflito, que a cognição das questões trazidas pela Parte requerente não se esgotou com a apreciação da medida cautelar.

É o que aponta Edilson Vitorelli relativamente à execução dos litígios estruturais (VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática*. 2ª ed. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 430-431):

‘Se, na tentativa de abarcar todos os aspectos possivelmente relevantes, o juízo do processo de conhecimento profere uma decisão minuciosa, é provável que as atividades executivas demonstrem outros aspectos que, por não se encontrar na linha de desdobramento causal esperada, não estejam cobertos pelo provimento. Por outro lado, se, como recomendam vários outros autores, o juiz se limita a estabelecer uma meta final, deixando para o réu a definição das providências para alcançá-la, é possível que os métodos adotados não sejam nem os melhores, nem os mais rápidos, nem os que fornecem resultados mais duradouros. Em ambos os cenários,

⁵⁰ A fundamentação trará trechos do voto do Min. Alexandre de Moraes, nos pontos em que o Relator ficou vencido, uma vez que o voto que prevaleceu resulta da combinação de partes dos votos dos dois Ministros.

seja a decisão minudente ou a decisão genérica, a fase de execução pode ser obstaculizada pelo argumento de que a providência determinada não está contida no título judicial exequendo.

(...) Declarado o direito, o ordenamento jurídico parece pressupor que a sua implementação seria automática, sem necessidade de se discutir a melhor forma de fazê-lo, o que não é verdade em litígios estruturais. Sem um debate adequada das diferentes técnicas processuais de implementação, a fase de cumprimento pode ficar à deriva, dependendo, fundamentalmente, do comportamento do réu’.

A solução para esse problema passa, segundo o autor, pela superação da cisão entre conhecimento e execução, atenta, sempre, à mutabilidade do contexto (p. 434-435).

[...]

Embora feitas para um contexto de um litígio sobre a competência do juiz singular, as observações feitas pelo Prof. Edilson Vitorelli são pertinentes para os casos em que as ações constitucionais, notadamente a ADPF, tenham feição estrutural. Em ambos os casos, não há outra forma de solucionar as questões trazidas pelo Judiciário que não seja por meio da concessão de medidas estruturais (argumento tecnocrático) e pela iniciativa cidadã das medidas (argumento normativo), a justificar, portanto, a preferência pelas medidas estruturais (civil *injunction*), como bem apontava há décadas o Prof. Owen Fiss (FISS, Owen. *The Civil Rights Injunction*. Bloomington & Londres: Indiana University Press, 1978, p. 87).

[...]

A decisão que o Plenário deste Supremo Tribunal Federal proferiu no sentido de se restringir, sob pena de responsabilização civil e criminal, a realização de operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro durante a epidemia do COVID-19, salvo em hipóteses absolutamente excepcionais, justificadas por escrito pela autoridade competente, com a comunicação imediata ao Ministério

Público do Estado do Rio de Janeiro, foi responsável por uma queda significativa na redução da letalidade policial.”

“A eficácia inicial da decisão da Corte e as dificuldades para a sua contínua implementação não devem passar despercebidas pelo Tribunal. É preciso estar atento às alterações fáticas, assim como agir com responsabilidade na manutenção das providências que se mostraram bem-sucedidas. Com efeito, é típico das demandas estruturais a adoção de ordens flexíveis, com a manutenção da jurisdição, para assegurar o sucesso das medidas judiciais determinadas. Em ações estruturais, os embargos de declaração servem para adequar a ordem do Tribunal às mudanças da realidade fática causada pela decisão ou ocorridas a partir dela. É, portanto, sobre essa perspectiva mais ampla que o presente recurso deve ser examinado.”

Elaboração de plano visando à redução da letalidade policial

“O ponto central do diferimento do pedido residia na dúvida – já que não havia manifestações do Estado do Rio de Janeiro sobre o ponto – acerca do cumprimento da última ordem da Corte Interamericana de Direitos Humanos no processo de cumprimento da decisão proferida no caso Favela Nova Brasília. O pressuposto, como se sabe, é o de que as ordens deste relevantíssimo órgão internacional são prontamente cumpridas. Daí que, tendo havido decisão em novembro de 2019 e tendo sido reconhecida a competência do Estado para solver a omissão, pareceria redundante nova manifestação judicial.

[...]

Como se sabe, em nenhum momento, as operações policiais foram proibidas por este Relator ou pelo Supremo Tribunal Federal. Trata-se apenas de reconhecer como decorrência direta da aplicação dos tratados internacionais que o emprego de violência por parte dos agentes do Estado é condicionado à estrita necessidade e à proporcionalidade da medida, a serem sempre avaliadas por meio da obrigatória elaboração de relatórios circunstanciais e do envio ime-

diato ao independente órgão de controle externo da atividade dos agentes de segurança. Trata-se, portanto, de obrigações e limitações que estão na decisão da Corte Interamericana e que caracterizam a prestação do serviço essencial de segurança pública em uma sociedade democrática.

A dificuldade de implementação da medida incidental, tal como manifestada pelo Estado do Rio de Janeiro, empresta plausibilidade à alegação de perigo na demora trazida pela Parte requerente e bem indicada pelo voto da divergência. Isso porque a elaboração de um plano para a redução da letalidade policial é o próprio marco estatal de legalidade do desenvolvimento de ações que envolvam o emprego da força letal. A ausência de um plano impõe até mesmo dificuldades práticas para o provimento de medida urgentes externadas por esta Corte. A urgência, portanto, recomenda não apenas a determinação de uma ordem específica e imediata, como também a determinação de medidas cautelares incidentais, a fim de garantir e preservar os direitos das pessoas.

É preciso registrar que, não obstante a decisão da Corte Interamericana de ter sido proferida há quase quatro anos, ainda não há apresentação de um plano consistente de redução da letalidade policial. Além disso, apesar da decisão deste Tribunal, que se limitou a reconhecer a desnecessidade de nova ordem, não há dúvidas de que a determinação para a elaboração, planejamento e divulgação do plano é inescusável.

Tudo isso está a apontar para a necessidade de se deferir integralmente, inclusive no que tange à participação da sociedade civil, o pedido cautelar constante do item 'a' da inicial:

‘Determinar ao Estado do Rio de Janeiro que elabore e encaminhe ao STF, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, um plano visando à redução da letalidade policial e ao controle de violações de direitos humanos pelas forças de segurança fluminenses, que contenha medidas objetivas, cronogramas específicos e previsão dos recursos necessários para a sua implementação.

Tal plano deverá contemplar obrigatoriamente, no mínimo, (i) medidas voltadas à melhoria do treinamento dos policiais, inclusive em programas de reciclagem, e que contemplem a sensibilização para a necessidade de respeito aos direitos humanos e para a questão do racismo estrutural; (ii) elaboração de protocolos públicos de uso proporcional e progressivo da força, em conformidade com a Constituição e com os parâmetros internacionais, especialmente aqueles previstos nos Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei; (iii) elaboração de protocolos públicos de abordagem policial e busca pessoal, com vistas a minimizar a prática de filtragem racial; (iv) medidas voltadas a melhorar as condições de trabalho dos agentes de segurança; (v) providências destinadas a resolver o problema da ausência ou insuficiência de acompanhamento psicológico dos policiais; e (vi) previsão de afastamento temporário, das funções de policiamento ostensivo, dos agentes envolvidos em mortes nas operações policiais.

a.1) Determinar ao Estado do Rio de Janeiro que, durante a elaboração do plano, oportunize a apresentação de manifestações pela sociedade civil, bem como, ao menos, da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e do Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil.

a.2) Submeter o plano ao escrutínio da sociedade civil, por meio da convocação de audiência pública, a ser realizada na cidade do Rio de Janeiro, logo depois de findo o prazo mencionado no item 'a'.

a.3) Submeter o plano ao Plenário deste STF, para homologá-lo ou impor medidas alternativas ou complementares, que a Corte reputar necessárias para a superação do quadro de violações sistemáticas a direitos fundamentais nas políticas de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro.

a.4) Monitorar a implementação do plano, com o auxílio dos órgãos mencionados no item 'a.1', em processo público e transparente, aberto

à participação colaborativa da sociedade civil, até que se considerem sanadas as inconstitucionalidades aqui apontadas.’

É certo que, como autoridade máxima da organização da atividade policial, cabe ao Estado do Rio de Janeiro (Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário) delimitar e planejar as ações necessárias para cumprir a decisão da Corte Interamericana. A discricionariedade e o juízo de oportunidade e conveniência de que goza o Estado para isso, contudo, não são ilimitados. O Estado é obrigado a rigorosamente cumprir os Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei e o Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, como reconheceram a Comissão Interamericana no caso Favela Nova Brasília e o Comitê de Direitos Humanos, do Pacto Internacional de Direitos Cíveis e Políticos, em seu Comentário Geral n. 36 (CCPR/C/GC/36, par. 13).

[...]

Como não há situação excepcional, tal como a instabilidade política interna ou mesmo o estado de emergência, que possa ser invocada para justificar a derrogação dos Princípios Básicos, são eles (os Princípios Básicos) os limites mínimos que devem ser empregados para a atuação das forças policiais, quer em contextos de pandemia, quer em qualquer outro contexto, sendo completamente inadmissível e infundada a invocação de um discurso belicoso para justificar a fuga dessas regras. De fato, prevê de modo expreso o artigo 8 dos Princípios Básicos:

‘Nenhuma circunstância excepcional, tal como a instabilidade política interna ou o estado de emergência, pode ser invocada para justificar uma derrogação dos presentes Princípios Básicos’

Por tudo isso, acolho os embargos de declaração para deferir o pedido de medida cautelar constante do item ‘a’ da petição inicial, a fim de determinar ao Estado do Rio de Janeiro que elabore e encaminhe ao STF, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, um plano visando à redução da letalidade policial e ao controle

de violações de direitos humanos pelas forças de segurança fluminenses, que contenha medidas objetivas, cronogramas específicos e a previsão dos recursos necessários para a sua implementação. Determino, ainda, que até que o plano mais abrangente seja elaborado, que o emprego e a fiscalização da legalidade do uso da força sejam feitos à luz dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, com todos os desdobramentos daí derivados, em especial, como se analisará a seguir, em relação à excepcionalidade da realização de operações policiais.

Uma vez elaborado, o plano deve ser, a tempo e modo, submetido ao Plenário deste Supremo Tribunal Federal. Para avaliar a adequação do plano às diretrizes de polícia cidadã fixadas pelos Princípios Básicos das Nações Unidas, a partir da exitosa realização de uma audiência pública sobre o tema, proponho ao Colegiado que seja criado, nos termos do arts. 27, § 2º, e 30, III, do Regimento Interno do STF, um Observatório Judicial sobre Polícia Cidadã, formado por representantes do STF, pesquisadores e pesquisadoras, representantes das polícias e de entidades da sociedade civil, a serem oportunamente designadas pelo Presidente do Tribunal, após aprovação de seus integrantes pelo Plenário da Corte. Tal colegiado teria por função primordial assessorar o Tribunal na avaliação do plano a ser apresentado pelo Estado do Rio de Janeiro e, bem assim, propor soluções e ajustes que, eventualmente, se façam necessários.”

Proporcionalidade e excepcionalidade do uso da força em operações policiais

“Na sessão do Plenário Virtual que se encerrou em 5 de agosto de 2020, o Tribunal, por ampla maioria, deferiu a medida cautelar para determinar: ‘(i) que, sob pena de responsabilização civil e criminal, não se realizem operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro durante a epidemia do COVID-19, salvo em hipóteses absolutamente excepcionais, que devem ser devidamente justificadas por escrito pela autoridade competente, com a comunicação imediata ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – responsável pelo controle

externo da atividade policial; e (ii) que, nos casos extraordinários de realização dessas operações durante a pandemia, sejam adotados cuidados excepcionais, devidamente identificados por escrito pela autoridade competente, para não colocar em risco ainda maior população, a prestação de serviços públicos sanitários e o desempenho de atividades de ajuda humanitária’.

A definição de ‘hipóteses absolutamente excepcionais’ tem sido contestada não apenas pela Parte requerente, que defende que ela se restrinja aos casos de perigo imediato e concreto à vida, mas também pelo próprio Estado do Rio de Janeiro, que sugere ser o de preservar a vida, a incolumidade física e as liberdades fundamentais dos cidadãos.”

“A interpretação constitucionalmente adequada do direito à vida [...] somente autorizaria o uso de força letal por agentes de Estado em casos extremos quando, (i) exauridos todos os demais meios, inclusive os de armas não-letais, ele for (ii) necessário para proteger a vida ou prevenir um dano sério, (iii) decorrente de uma ameaça concreta e iminente. Em qualquer hipótese, colocar em risco ou mesmo atingir a vida de alguém somente será admissível se, após minudente investigação imparcial, feita pelo Ministério Público, concluir-se ter sido a ação necessária para proteger exclusivamente a vida – e nenhum outro bem – de uma ameaça iminente e concreta.

Além disso, como já indicado, toda atuação dos agentes públicos, isto é, a de todo e qualquer servidor público, sempre deve pautar-se pela transparência e pela prestação de contas. O servidor público é responsável por qualquer ato que venha a praticar no exercício de suas funções e, por isso, tem a obrigação de registrá-los. [...]”

“É inconstitucional e atentatório ao Estado de Direito invocar um ‘estado de excepcionalidade geral’ ou mesmo uma ‘guerra contra o tráfico’ para justificar a inaplicabilidade dessas obrigações. Primeiro porque não há circunstância excepcional que possa ser utilizada para derrogar os Princípios Básicos sobre a

Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei (Artigo 8). Depois, porque as normas de proteção ao direito à vida não admitem mais relativizações para além das que foram aqui indicadas (CCPR/C/GC/36 par. 68). Finalmente, mesmo que se admitisse estar o país ou uma cidade em ‘estado de guerra’, o que só se pode admitir como argumento, ainda assim a obrigação do Estado de respeitar o direito à vida, sobretudo o direito de não ser dela arbitrariamente privado, subsistiria como norma de direito humanitário (Artigo 3º das Convenções de Genebra). O uso retórico e, infelizmente, belicoso do discurso sobre segurança pública não interessa à cidadania nem se compatibiliza com a Constituição.

[...]

Por tudo isso, reconhecendo assistir razão jurídica ao embargante, voto por acolher os embargos de declaração para reconhecer, nos termos dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, que só se justifica o uso da força letal por agentes de Estado em casos extremos quando, (i) exauridos todos os demais meios, inclusive os de armas não-letais, ele for (ii) necessário para proteger a vida ou prevenir um dano sério, (iii) decorrente de uma ameaça concreta e iminente. Em qualquer hipótese, colocar em risco ou mesmo atingir a vida de alguém somente será admissível se, após minudente investigação imparcial, feita pelo Ministério Público, concluir-se ter sido a ação necessária para proteger exclusivamente a vida – e nenhum outro bem – de uma ameaça iminente e concreta.”

Priorização dos casos que tenham como vítimas crianças e adolescentes

“Muito embora tenha sido deferida a medida cautelar para reconhecer a priorização de casos que tenham como vítimas as crianças, a Parte requerente, fazendo alusão à definição de criança pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e aos incidentes ocorridos com diversos adolescentes, defende que a ordem deveria

também se estender para eles, eis que o fundamento para a priorização é o mesmo, isto é, a obrigação do Estado constante do art. 227 da Constituição Federal.”

Dever de publicidade e transparência da Administração Pública

“A Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, consagrou expressamente o princípio da publicidade como um dos vetores imprescindíveis à Administração Pública, conferindo-lhe absoluta prioridade na gestão administrativa e garantindo pleno acesso às informações a toda a Sociedade.

À consagração constitucional de publicidade e transparência corresponde a obrigatoriedade do Estado em fornecer as informações solicitadas, sob pena de responsabilização política, civil e criminal, salvo nas hipóteses constitucionais de sigilo.

A participação política dos cidadãos em uma Democracia representativa somente se fortalece em um ambiente de total visibilidade e possibilidade de exposição crítica das diversas opiniões sobre as políticas públicas adotadas pelos governantes, como lembrado pelo JUSTICE HOLMES ao afirmar, com seu conhecido pragmatismo, a necessidade do exercício da política de desconfiança (*politics of distrust*) na formação do pensamento individual e na autodeterminação democrática, para o livre exercício dos direitos de sufrágio e oposição; além da necessária fiscalização dos órgãos governamentais, que somente se torna efetivamente possível com a garantia de publicidade e transparência.

[...]

A publicidade específica de determinada informação somente poderá ser excepcionada quando o interesse público assim determinar. Portanto, salvo em situações excepcionais, a Administração Pública tem o dever de absoluta transparência na condução dos negócios públicos, sob pena de desrespeito aos arts. 37, *caput*, e 5º, incisos XXXIII e LXXII, pois, como destacado pelo Ministro CELSO DE MELLO, ‘o modelo político-jurídico, plasmado na nova ordem constitucional,

rejeita o poder que oculta e o poder que se oculta' (RHD n. 22/DF, Tribunal Pleno, Red. p/ Acórdão Min. CELSO DE MELLO, DJ 1/9/95)."

Problemas decorrentes da execução das medidas cautelares

"De fato, é crônico o problema da incapacidade do Estado de promover as perícias adequadas não apenas nos confrontos ocorridos nas operações policiais, como também nas investigações de homicídios em geral. Durante toda a audiência pública, em praticamente todos os depoimentos, os limites materiais da perícia técnica do Estado do Rio de Janeiro foram evidenciados. Por isso, à dificuldade de realizar uma investigação pelo Ministério Público somam-se as limitações materiais dos órgãos estaduais de perícias.

[...]

Para além das limitações materiais dos órgãos de perícia e das discontinuidades de políticas institucionais, a audiência pública revelou uma dinâmica sem dúvidas inconstitucional de invisibilidade social por que passam os moradores das comunidades do Rio de Janeiro. [...]"

"Esses problemas parecem ter sido ampliados à luz dos fatos, ainda parciais, do que ocorreu na ação policial na comunidade de Jacarezinho, uma vez que, de acordo com as informações trazidas pela Parte requerente, a operação não era absolutamente excepcional, não houve a comunicação prévia ao Ministério Público, não foram apresentadas justificativas para a realização da operação, não foi observada a determinação de preservação dos vestígios para a realização das perícias e, finalmente, quer pelo número alarmante de fatalidades, quer pela inefetividade do cumprimento dos mandados, há indícios de que não houve o devido planejamento para a realização da operação, nem houve o emprego da força letal nos estritos parâmetros legais, conforme preceituam os Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo.

A operação indica, em síntese, que se não forem tomadas medidas adicionais, a decisão do Tribunal pode vir a se tornar ineficaz.”

Fixação de parâmetros para regular o ingresso policial em domicílio alheio

“A restrição imposta à realização das operações, no entanto, trouxe renovada urgência ao pedido formulado pela Parte requerente. Isso porque, tal como recentemente registrou o e. Min. Rogerio Schietti (HC 598.051–SP), ‘ante a ausência de normatização que oriente e regule o ingresso em domicílio alheio, nas hipóteses excepcionais previstas no Texto Maior, há de se aceitar com muita reserva a usual afirmação – como ocorreu no caso ora em julgamento – de que o morador anuiu livremente ao ingresso dos policiais para a busca domiciliar, máxime quando a diligência não é acompanhada de documentação que a imunize contra suspeitas e dúvidas sobre sua legalidade’.

De fato, ainda como bem registrou o e. Ministro Schietti, é ingênuo creditar valor absoluto ao depoimento daqueles que são apontados responsáveis por atos abusivos: ‘em um país conhecido por suas práticas autoritárias – não apenas históricas, mas atuais –, a aceitação desse comportamento compromete a necessária aquisição de uma cultura democrática de respeito aos direitos fundamentais de todos, independentemente de posição social, condição financeira, profissão, local da moradia, cor da pele ou raça’. [...]

[...] Ante a ausência de perícia e a ausência de sistemas de gravação, não há como contrastar as informações produzidas pelas autoridades policiais contra as que, não raro, são trazidas pelos moradores das comunidades. Nos casos em que se deve investigar as razões e o momento em que são informadas as deflagrações de operações policiais, o problema é ainda mais grave.”

“Se são rigorosos os parâmetros para o deferimento de um mandado judicial de busca e apreensão, submetido, porque inerente à liberdade individual, à reserva de jurisdição, com ainda maiores razões deve ser restringido o alcance da

discrecionariedade policial na determinação do estado de flagrância a autorizar a entrada forçada em domicílio.

Por tudo isso, e para evitar que sejam descumpridas as determinações de excepcionalidade estabelecidas por esta Corte, defiro o pedido constante do item 'd' da petição inicial para determinar que, no caso de buscas domiciliares por parte das forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, sejam observadas as seguintes diretrizes constitucionais, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente policial: (i) a diligência, no caso de cumprimento de mandado judicial, deve ser realizada somente durante o dia, vedando-se, assim, o ingresso forçado a domicílios à noite; [...] (iii) a diligência deve ser justificada e detalhada por meio da elaboração de auto circunstanciado, que deverá instruir eventual auto de prisão em flagrante ou de apreensão de adolescente por ato infracional e ser remetido ao juízo da audiência de custódia para viabilizar o controle judicial posterior; e (iv) a diligência deve ser realizada nos estritos limites dos fins excepcionais a que se destinam, proibindo-se a prática de utilização de domicílios ou de qualquer imóvel privado como base operacional das forças de segurança, sem que haja a observância das formalidades necessárias à requisição administrativa."

Presença obrigatória de ambulâncias e de equipes de saúde em operações policiais

"A omissão em realizar o plano, no entanto, não deve servir para justificar uma segunda omissão, ainda mais grave, que é a de prestar socorro às vítimas das operações policiais.

Durante a audiência pública, a senhora Flávia Cândido, do 'Fórum Basta de Violência! Outra Maré é Possível', afirmou que, na ausência de socorro pelas autoridades estatais, são os próprios moradores que acabam prestando auxílio às vítimas, o que acaba por colocar mais pessoas em risco, sobretudo, frise-se, em um momento em que boa parte delas está em casa.

[...]

Por tudo isso, considerando (i) que há Lei Estadual que prevê a disponibilização de ambulâncias em operações policiais previamente planejadas e (ii) que devem ser observados os Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, defiro o pedido constante do item 'e', para reconhecer a obrigatoriedade de disponibilização de ambulâncias em operações policiais previamente planejadas em que haja a possibilidade de confrontos armados.”

Instalação de equipamentos de GPS e de sistemas de gravação de áudio e vídeo

“Também foi circunstancial o indeferimento do pedido referente ao cumprimento da Lei Estadual n. 5.588, de 2009, pelas seguintes razões:

‘É certo que as ações de controle concentrado não se prestam ao controle de legalidade, nem examinam a compatibilidade da atuação dos poderes à luz da legislação infraconstitucional. O controle, tal como requerido pelo Partido, somente se justificaria, *in casu*, tendo em conta que a instalação desses equipamentos é um dos meios pelos quais se aumenta a *accountability* dos agentes estatais.

A Lei 5.588, de 2009, dispõe que:

‘Art. 1º Deverá o Poder Executivo instalar câmeras de vídeo e de áudio nas viaturas automotivas que vierem a ser adquiridas para servir as áreas de Segurança Pública e Defesa Civil.

Parágrafo único. Nas viaturas já existentes, a instalação do referido sistema deverá ser implantada de forma gradativa.

Art. 2º As câmeras ou microcâmeras deverão ser integradas ao sistema de comunicação central dos órgãos de Segurança Pública e Defesa Civil, para geração e transmissão de imagens e som do interior das viaturas em formato digital.

Art. 3º As imagens devem ser arquivadas por um período mínimo de 2 (dois) anos e poderão ser utilizadas para atender a demanda judicial e administrativa.’

Como se depreende de leitura da norma, não há um prazo determinado para que a aquisição dos equipamentos seja feita, muito embora é razoável supor que, publicada há mais de dez anos, tenha já havido tempo suficiente para que a frota da polícia tenha sido inteiramente reposta. Além disso, também não parece plausível afirmar que o cumprimento da lei tenha sido obstado pelo custo da aquisição porquanto há hoje tecnologias relativamente baratas e que permitem o funcionamento desse sistema por meio de aplicativos de celular.

[...]

O indeferimento, como se observa das razões trazidas pela decisão, deveu-se fundamentalmente à deferência dada ao Estado do Rio de Janeiro para, entre diversas opções igualmente legítimas, promover a indispensável *accountability* da atuação das forças policiais. Passados mais de um ano desde a indicação da medida cautelar à pauta, ainda não foram elaborados nem o plano para a redução da letalidade, nem as medidas para cumprir a Lei Estadual.

Ao longo da audiência pública, os relatos trazidos acerca das falhas estruturais para a realização das perícias emprestam plena plausibilidade ao pedido deduzido pela inicial. De fato, na impossibilidade de realização de perícias e ante a dificuldade de se promover uma análise probatória adequada dos relatos apresentados durante a operação, nada justifica a mora no estrito cumprimento da legislação estadual.

[...]

O valor desse tipo de prova é, de fato, bastante elevado não apenas para as diligências de busca e apreensão, mas também para as aquelas destinadas a investigar o uso da força letal. [...].

Não fosse a utilidade e o valor intrínseco da utilização desse tipo de equipamento, é preciso ter em conta que, sem a estrutura mínima para a realização das perícias, sem uma equipe independente e organizada no âmbito do Ministério Público, a apuração dos incidentes acaba sendo feita, não raro, a partir apenas de depoimentos, o que nem de longe atende à exigência do Protocolo de Minnesota. Noutras palavras, sem o deferimento do pedido, que, de resto, já está previsto na própria lei estadual, dificilmente se conseguirá dar cumprimento à decisão do Tribunal, que obrigou o Estado a realizar as perícias nos locais em que ocorrerem incidentes letais.

Ademais, ante a insuficiência de informações sobre os locais em que os mandados devem ser cumpridos ou sobre as justificativas para a realização de operações em casos excepcionais, a rastreabilidade das viaturas, assim como a de seus agentes, é medida que atende o dever inerente de prestação de contas.

[...]

Assim, complementando, no ponto, o voto anterior, especificamente quanto à instalação de equipamentos de GPS e de sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas policiais e nas fardas dos agentes de segurança, devem os respectivos arquivos digitais ser enviados ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, podendo ser acessados, mediante solicitação prévia, pelas vítimas da ocorrência gravada, por seus familiares e representantes legais, bem como pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro.

Finalmente, é correta a priorização de disponibilização de GPS e de sistemas de gravação de áudio e vídeo para policiais que realizam diretamente as operações, porque são nessas situações que a documentação e o registros dos desdobramentos das atividades são mais necessários e urgentes. Por isso, quando da instalação de equipamentos de GPS e de sistemas de gravação, complemento o voto, no sentido de determinar que seja dada prioridade à instalação desses equipamentos nas viaturas e fardas dos agentes empregados no policiamento e em operações em favelas e comunidades pobres.”



Voto do Ministro Alexandre de Moraes⁵¹

Sigilo dos protocolos de atuação policial

“Nada obstante, cabe reconhecer que a publicização preventiva e absoluta de todos os protocolos de atuação policial no Estado do Rio de Janeiro – o que pode abranger, ao menos em linha de princípio, a divulgação das mais variadas bases e estratégias de atuação – possui uma inegável aptidão para exponenciar

⁵¹ Termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, vencido nesses pontos o Relator Ministro Edson Fachin.

os riscos de insucesso de diversas operações, potencializando, também, os riscos a que expostas diversas vidas humanas, o que frustra o dever de eficiência do poder público no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, que há de ser concretizado sob o manto da igualdade de todos perante a lei, velando pela objetividade e imparcialidade; bem como zelando pela vida e integridade física de seus agentes, que são os verdadeiros instrumentos de atuação estatal em defesa da Sociedade.

Nesse contexto, portanto, compreendo que a possibilidade de restrição à absoluta publicização de informações e dados relacionados à atuação policial caracteriza excepcionalidade às necessárias publicidade e transparência, enquanto princípios regentes da atuação administrativa, amplamente justificável ante o imperativo constitucional constante do inciso XXXIII do art. 5º, que dispõe:

XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo e geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

Diante do exposto, afasto a implementação da medida proposta pelo eminente Relator no item 6: Deferir o pedido constante do item “h’ da petição inicial, de forma a suspender o sigilo de todos os protocolos de atuação policial no Estado do Rio de Janeiro, inclusive do art. 12 do Manual Operacional das Aeronaves pertencentes à frota da Secretaria de Estado de Polícia Civil.”

Autonomia do Ministério Público em face de determinação direcionada ao CNMP

“O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.”

“As garantias constitucionais do Ministério Público foram-lhe conferidas pelo legislador constituinte objetivando o pleno e independente exercício de suas funções e podem ser divididas em garantias institucionais e garantias aos membros. Tão importante esse objetivo que a Constituição Federal considera crime de responsabilidade do Presidente da República a prática de atos atentatórios do livre exercício do Ministério Público (art. 85, II, da Constituição Federal).

Entre as garantias da Instituição, destaca-se a autonomia funcional, administrativa e financeira, prevista no art. 127, § 2º, da Constituição Federal, e no art. 3º da Lei Orgânica Nacional.”

“A referida Emenda Constitucional concedeu ao Conselho Nacional do Ministério Público a elevada função de realizar o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, estabelecendo constitucionalmente suas atribuições, tais como o de zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências; zelar pela observância do art. 37 da CF e apreciar a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos Estados, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei; receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Ministério Público da União ou dos Estados, inclusive contra seus serviços auxiliares, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional da Instituição, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa; rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de membros do Ministério Público da União ou dos Estados julgados há menos de um ano; elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias sobre a situação do Ministério Público no país e as atividades do Conselho.”

“Consequentemente, não poderá o Conselho Nacional do Ministério Público invadir a legítima escolha feita pelos membros e órgãos administrativos dos diversos ramos do Ministério Público, entre as opções legalmente reservadas para a edição do ato discricionário, de maneira a, simplesmente, alterar a opção lícitamente realizada, sob pena de atentar contra a independência da Instituição.

Fixadas essas premissas, rememoro que, no julgamento da medida cautelar, esta SUPREMA CORTE assentou a necessidade de, sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública no cometimento de infração penal, a respectiva investigação ser atribuição do órgão do Ministério Público competente, em virtude de sua atribuição constitucional de exercer o ‘controle externo da atividade policial’, em medida que instrumentaliza de maneira constitucional e razoável o Ministério Público para o exercício de sua missão constitucional.

Nesse contexto, considerada a adequada amplitude da medida já adotada, compreendo, com a devida vênia, que a determinação ora proposta pelo eminente Relator traz em si um signo de desconfiança que compromete a autonomia do Ministério Público do Rio de Janeiro, aqui expressada no legítimo poder discricionário do Procurador-Geral de Justiça de fomentar a atuação do promotor natural como política institucional, razão pela qual não vislumbro, ao menos em sede de cognição sumária, substratos fáticos e jurídicos aptos a suportá-la.”

Atribuição determinada ao Ministério Público Federal para investigar o descumprimento da decisão proferida pelo STF

“No item 11 do dispositivo do voto de Sua Excelência, o eminente Relator determina ao Ministério Público Federal a atribuição de investigar as alegações de descumprimento do provimento cautelar que determinou a preservação de vestígios em casos de confronto armado, bem como da tutela provisória que vedou genericamente a realização de operações policiais.

A legislação não facultou ao Poder Judiciário – de ofício – determinar qual dos ramos do Ministério Público deve atuar na fase de investigação ou processualmente, pois tal determinação embaraçaria sua independência funcional, além de consubstanciar indevida federalização da demanda.

[...]

Desde que instituído pela EC 45/2004, foram analisados pelo Superior Tribunal de Justiça diversos pedidos de deslocamento, levando-se sempre em conta a necessidade da presença de três requisitos essenciais: (a) grave violação a direitos humanos; (b) risco de responsabilização internacional pelo descumprimento de obrigações derivadas de tratados internacionais, e (c) notória incapacidade das instâncias e autoridades locais em oferecer respostas efetivas.”

“Essas alterações constitucionais e jurisprudenciais são notáveis, pois permitem ao SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL e ao Superior Tribunal de Justiça a intensificação da luta pela universalização dos direitos humanos, pois a edição e evolução de tratados internacionais versando sobre esse objeto, bem como a previsão constitucional de novos instrumentos protetivos de sua real efetividade reforçaram a ideia básica da constitucionalização dos direitos humanos fundamentais, qual seja, a garantia de concretização de sua eficácia, a partir da qual qualquer indivíduo poderá exigir sua ampla e efetiva tutela, sem qualquer possibilidade de discriminação.

[...]

Nota-se, todavia, que a sistemática procedimental disciplinada no texto constitucional exige que o Procurador-Geral da República suscite perante o Superior Tribunal de Justiça o incidente capaz de deslocar a competência, transferindo a demanda ao crivo da Justiça Federal.

Por essa razão, não cabe ao SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL prescindir da iniciativa que foi reservada pelo Poder Constituinte ao Chefe do Ministério

Público da União, tampouco avocar para si, a pretexto de algum alegado interesse legítimo da União, e em conflito com o fato de que este TRIBUNAL não detém jurisdição originária para investigar crimes praticados por agentes que não detêm prerrogativa de foro, a atribuição de determinar *ex officio* a federalização de uma determinada questão.”

Diálogo entre o STF e os Sistemas Internacionais de Direitos Humanos

Voto do Relator, Ministro Edson Fachin: “Nesse sentido, para além do quadro de violações trazido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Caso Favela Nova Brasília), da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (Relatório n. 141/11, Casos 11.566 e 11.694, Mérito, 31.10.2011) e do Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas (CCPR/C/BRA/2004/2), todos examinados e analisados em assentada anterior, é preciso levar em conta o que foi afirmado na própria audiência pública realizada por esta Corte.”

“É certo que, como autoridade máxima da organização da atividade policial, cabe ao Estado do Rio de Janeiro (Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário) delimitar e planejar as ações necessárias para cumprir a decisão da Corte Interamericana. A discricionariedade e o juízo de oportunidade e conveniência de que goza o Estado para isso, contudo, não são ilimitados. O Estado é obrigado a rigorosamente cumprir os Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei e o Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, como reconheceram a Comissão Interamericana no caso Favela Nova Brasília e o Comitê de Direitos Humanos, do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, em seu Comentário Geral n. 36 (CCPR/C/GC/36, par. 13).”

“Tais princípios estão em linha com que o dispõe o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos em seu Artigo 6, quando assegura a todos o direito de

não ser arbitrariamente privado de sua vida. No Comentário Geral 36, o Comitê de Direitos Humanos explicita o alcance dessa disposição [...]"

"De forma complementar à decisão do Tribunal, o Superior Tribunal de Justiça, no acórdão da lavra do e. Min. Rogerio Schietti, já indicado nesta manifestação, excluiu, por ilegítimas, razões que não poderiam amparar as buscas sem mandado judicial, como a autorização livre e consciente dos moradores. Além disso, e à toda evidência, tampouco se amoldam aos reclamos constitucionais, o deferimento de pedidos genéricos constantes de mandados coletivos.

Sobre essa perspectiva, é sempre importante ter em conta a jurisprudência do Tribunal Europeu de Direitos Humanos: é preciso que as razões acolhidas e expressas no mandado judicial sejam relevantes e suficientes, sendo certo que deve ainda ser a ordem nitidamente e precisamente redigida, além de submetida, tão logo finalizada a diligência, à revisão judicial retrospectiva (Modestou v. Grécia, Caso n. 51.693/13)."

"No voto já proferido fiz um elogio à atuação dos policiais e das policiais que são verdadeiros heróis e heroínas. O elogio é genuíno, porque penso que essa decisão faz justiça à sua atuação. Quem acha que tem poder para tirar uma vida imagina que também tem para não tirá-la e, com isso, passa a negociar a vida. Quem faz operação autonomizada não é policial, é miliciano. E miliciano não pode ter lugar no Estado de Direito e muito menos na polícia.

Isso nada tem de novo. É o compromisso da Constituição Federal. Para que não haja dúvidas sobre ele, esse compromisso vem sendo reiteradamente confirmado pela República Federativa do Brasil, aí abrangidos União, Estados, Distrito Federal e Município. Um exemplo disso está no compromisso assumido perante o Conselho de Direitos Humanos no sentido de acabar com as execuções extrajudiciais, por ocasião do Terceiro Ciclo da Revisão Periódica Universal. A decisão da Corte Interamericana nada mais é, nesse sentido, do que renovação pública deste compromisso.

E no entanto o Estado brasileiro insiste em desonrar o compromisso. As mortes causadas por policiais estão em ascensão e não em declínio! A solução política se beneficia da retórica belicosa, transformando cidadãos em inimigos e impondo gastos de difícil justificação mesmo em países que estão em guerra. O único efeito dessa solução política é, como apontou a Profa. Jacqueline Muniz durante a audiência pública, aumentar o preço dos acordos sobre o controle dos territórios. Isso não é combater o crime, mas governar com ele.

Sem querer me alongar e considerando o voto já lançado, penso que estamos aqui diante de um evidente Estado de Coisas Inconstitucional e a resposta para esses casos exige que este Tribunal, para fazer cumprir a Constituição, mantenha a jurisdição sobre o caso, propondo remédios que se fizerem adequados.

Por tudo isso, como disse, o Tribunal não deve abrir mão da supervisão jurisdicional desta decisão, inclusive por meio da criação de um observatório próprio para o tema.”

Voto do Ministro Alexandre de Moraes: “A diferenciação e limitação entre interpretação, ativismo judicial e inventividade do juiz são realizadas tanto pela Suprema Corte norte-americana quanto pelo Tribunal Constitucional Federal alemão e pelas próprias Cortes na França e na Bélgica, sempre no sentido de manter-se o equilíbrio entre o legislador e o Judiciário.

Nessas hipóteses, como defendido pelo brilhante JUSTICE BENJAMIN CARDOSO, em 1921, há a necessidade de as excentricidades dos juízes se equilibrarem.

Como lembra FRANÇOIS RIGAUX, encontra-se essa diferenciação no voto do JUSTICE FRANKFURTER, em *Denis v. United States*, e, sobretudo, no voto dissidente do mesmo juiz em *Textile Workers Union v. Alabama*:

‘nele Frankfurt acusa o voto majoritário de ter concebido um código de relações de trabalho unicamente deduzido da invenção judicial.’

Confrontado com o mesmo dilema, o Tribunal Constitucional Federal alemão recorreu a um subterfúgio para fixar limites à inventividade do juiz, afirmando que uma lei unívoca não dá azo à interpretação judiciária. Na França e na Bélgica, a jurisdição constitucional distingue de sua própria função o denominado ‘poder de apreciação’ (subjettivismos), que cabe apenas às assembleias legislativas eleitas (FRANÇOIS RIGAUX. A lei dos juízes. Martins Fontes: 2003. p. 326/327).”

“No âmbito internacional, merece destaque o Código de Conduta para Encarregados da Aplicação da Lei, adotado por meio da Resolução 34/169, da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 17 de dezembro de 1979, com sete princípios sem caráter vinculante para orientar a atuação dos agentes da segurança pública, valendo enfatizar, sobre os padrões para o uso da força, as seguintes balizas:

‘Artigo 2º No cumprimento do dever, os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem respeitar e proteger a dignidade humana, manter e apoiar os direitos humanos de todas as pessoas.

Artigo 3º Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei só podem empregar a força quando estritamente necessária e na medida exigida para o cumprimento do seu dever.

Comentário:

O emprego da força por parte dos funcionários responsáveis pela aplicação da lei deve ser excepcional. Embora se admita que estes funcionários, de acordo com as circunstâncias, possam empregar uma força razoável, de nenhuma maneira ela poderá ser utilizada de forma desproporcional ao legítimo objetivo a ser atingido. O emprego de armas de fogo é considerado uma medida extrema; devem-se fazer todos os esforços no sentido de restringir seu uso, especialmente contra crianças. Em geral, armas de fogo só deveriam ser utilizadas quando um suspeito oferece resistência armada ou, de algum outro modo, põe em risco vidas alheias e medidas

menos drásticas são insuficientes para dominá-lo. Toda vez que uma arma de fogo for disparada, deve-se fazer imediatamente um relatório às autoridades competentes.”

“Da mesma maneira, no IDC nº 05, em 13 de agosto de 2014, também envolvendo o Direito à Vida e o Pacto de São José da Costa Rica, o STJ entendeu presentes os requisitos necessários e deslocou para a Justiça Federal a investigação de grupos de extermínio que atuam no interior de Pernambuco, e na hipótese haviam assassinado um promotor de justiça. [...]”

Voto do Ministro Nunes Marques: “Pedem os embargantes, em primeiro lugar, que o Estado do Rio de Janeiro seja obrigado a editar um plano de redução de letalidade policial, dentro de certo prazo.

Tal pedido foi acolhido pelo Relator, e, nestes embargos de declaração, alega-se que o Relator, havendo indeferido originalmente esse pleito em razão da existência de decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), teria entrado em contradição, pois em outras partes do voto acolheu pedidos justamente em função da existência da referida decisão da CIDH.

Noto que o eminente Relator, em certos trechos do voto, se utilizou da decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos como argumentação de reforço, para fundamentar seu ponto de vista, inclusive acentuando a necessidade de coerência das decisões internas em relação ao precedente internacional. Contudo, em nenhum instante foi afirmado que o Supremo Tribunal Federal estaria funcionando como agente de execução da CIDH.

O Relator expressamente apreciou a questão da eficácia da decisão da CIDH no âmbito interno, *in verbis*:

O reconhecimento da omissão, a declaração da mora e a atribuição de responsabilidade ao Estado do Rio de Janeiro suscitam dúvidas, ao menos no atual momento processual, sobre a utilidade do provimento cautelar

que se limite a expedir novo comando. As consequências e as responsabilidades jurídicas que emergem do descumprimento de uma sentença da Corte Interamericana em nada se distinguem do descumprimento de uma decisão do Supremo Tribunal Federal.

A conclusão do eminente Relator foi de que o ponto alusivo ao plano de redução da letalidade policial já fora apreciado e decidido pela CIDH, de modo que seria redundante o STF reeditar o mesmo comando.

Diferentemente, em outros pontos do pedido do autor, o Relator considerou necessária a prolação de decisão por este Tribunal, a despeito da existência do precedente da Corte Internacional, na medida em que o julgado internacional não apreciara esses outros aspectos do problema, ou pelo menos não o fizera em termos claros e amplos.

Adicione-se a isso o fato de que o acórdão embargado não se apoia nesse único fundamento (decisão da CIDH no caso *Favela Nova Brasília versus Brasil*), mas também em outros, de direito interno.

[...]

Não por outra razão, aliás, é frequente a utilização do tema da segurança pública como uma das mais importantes plataformas de plano de governo de praticamente qualquer Chefe do Executivo (Governador ou mesmo Presidente), e não só no Brasil. Colaciono, aliás, dois exemplos muito claros de como a segurança pública é matéria de política pública primordialmente afeta ao Executivo.”

Voto da Ministra Rosa Weber: “Ressalto, ainda, a imprescindibilidade de a União Federal dispor de mecanismo interno para fazer prevalecer os compromissos manifestados perante a comunidade internacional. Assim, a existência do incidente de deslocamento de competência veicula a possibilidade de o ente central, dirigido pelo legítimo representante do Estado brasileiro no plano internacional, assumir para si as investigações, por meio da Polícia Federal, Ministério Público Federal

e Justiça Federal, de modo a evitar possíveis condenações por descumprimento de normas de direitos humanos, desde que, reitero, o pedido realizado pelo Procurador-Geral da República seja acolhido pelo Superior Tribunal de Justiça.

Além dos requisitos expressamente estabelecidos pela Constituição da República, em evidente prestígio à autonomia federativa e ao Poder Judiciário estadual, considerada, ainda, a excepcionalidade do deslocamento de competência, firmou a imprescindibilidade de observância do princípio da proporcionalidade no sentido da necessidade de demonstração concreta de risco de descumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais firmados pelo Brasil, resultante da inércia, negligência, falta de vontade política ou de condições reais do Estado-membro, por suas instituições, em proceder à devida persecução penal. [...]

[...]

Assim, para aquela Alta Corte Judiciária, único órgão judicial com competência para julgamento do IDC, constituem diretrizes para acolhimento do pedido de deslocamento de competência: (a) grave violação de direitos humanos, (b) real possibilidade de responsabilização do Estado brasileiro perante organismos internacionais e (c) incapacidade institucional de resposta pelas autoridades estaduais.”

“A obtenção de informações detidas por órgãos e entidades do poder público, vale ressaltar, é um direito humano protegido pelo artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica). Na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, o precedente paradigmático é o caso *Claude Reyes y otros vs. Chile*, em que assentado:

‘(...) o artigo 13 da Convenção, ao estipular expressamente os direitos de ‘buscar’ e ‘receber’ ‘informações’, protege o direito de todos de solicitar acesso a informações sob o controle do Estado, com as exceções permitidas nos termos do regime de restrições da Convenção. Consequentemente, o referido artigo ampara o direito das pessoas de receberem essas

informações e a obrigação positiva do Estado de fornecê-las, de modo que a pessoa possa ter acesso e conhecer essa informação ou receber uma resposta fundamentada quando, por qualquer motivo permitido pela Convenção, o Estado puder limitar o acesso a ela no caso concreto.’ (Caso *Claude Reyes y otros vs. Chile*, Sentença de 19 de setembro de 2006, Série C Nº 151, § 77, [...])”

Voto do Ministro Ricardo Lewandowski: “No fundo, o voto do relator, Ministro Edson Fachin, simplesmente preconiza aplicação dos ‘Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei’, adotados pela Organização das Nações Unidas – ONU, inclusive com a adesão do Brasil.

Esses ‘Princípios’ nada mais são do que diretrizes genéricas, amplas, adotadas por consenso pela comunidade internacional, os quais tão só preconizam que os funcionários, responsáveis pela aplicação da lei ajam com observância ao princípio da proporcionalidade decomposto em adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

Veja-se, por exemplo, o que estabelecem os itens 4 e 5 do Anexo desse documento adotado pela ONU:

‘4. Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei, no exercício das suas funções, devem, na medida do possível, recorrer a meios não violentos antes de utilizarem a força ou armas de fogo. Só poderão recorrer à força ou a armas de fogo se outros meios se mostrarem ineficazes ou não permitirem alcançar o resultado desejado.

5. Sempre que o uso legítimo da força ou de armas de fogo seja indispensável, os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem:

a) Utilizá-las com moderação e a sua ação deve ser proporcional à gravidade da infração e ao objectivo legítimo a alcançar;

- b) Esforçar-se por reduzir ao mínimo os danos e lesões e respeitarem e preservarem a vida humana;
- c) Assegurar a prestação de assistência e socorros médicos às pessoas feridas ou afetadas, tão rapidamente quanto possível;
- d) Assegurar a comunicação da ocorrência à família ou pessoas próximas da pessoa ferida ou afetada, tão rapidamente quanto possível.”

Dispositivo da decisão

“Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão do Plenário realizada por videoconferência, sob a Presidência do Ministro Luiz Fux, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, em acolher parcialmente os embargos de declaração para: 1 – por unanimidade e nos termos do voto do Ministro Edson Fachin (Relator), deferir o pedido de medida cautelar constante do item ‘a’ da petição inicial, a fim de determinar ao Estado do Rio de Janeiro que elabore e encaminhe ao STF, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, um plano visando à redução da letalidade policial e ao controle de violações de direitos humanos pelas forças de segurança fluminenses, que contenha medidas objetivas, cronogramas específicos e a previsão dos recursos necessários para a sua implementação; 2 – por maioria e nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro André Mendonça, determinar que até que o plano mais abrangente seja elaborado, atendido o domínio normativo da administração e consideradas as peculiaridades locais, bem como assegurado às forças de segurança examinarem diante das situações concretas a proporcionalidade e a excepcionalidade do uso da força, que o emprego e a fiscalização da legalidade do uso da força sejam feitos à luz dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, com todos os desdobramentos daí derivados, em especial, em relação à excepcionalidade da realização de operações policiais, a serem avaliadas, quando do emprego concreto, pelas próprias forças, cabendo aos órgãos de controle e ao Judiciário, avaliar as justificativas apresentadas quando necessário. Assim, no que tange à aplicação dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos

Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, tal como aqui consta (itens '2' e '4'), cabe às forças de segurança examinar diante das situações concretas a proporcionalidade e a excepcionalidade do uso da força, servindo os princípios como guias para o exame das justificativas apresentadas a *fortiori*; 3 – por unanimidade e nos termos do voto do Relator, criar um grupo de trabalho sobre Polícia Cidadã no Observatório de Direitos Humanos localizado no Conselho Nacional de Justiça; 4 – por maioria e nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro André Mendonça, reconhecer, nos termos dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, que só se justifica o uso da força letal por agentes de Estado quando, ressalvada a ineficácia da elevação gradativa do nível da força empregada para neutralizar a situação de risco ou de violência, (i) exauridos demais meios, inclusive os de armas não-letais, e for (ii) necessário para proteger a vida ou prevenir um dano sério, (iii) decorrente de uma ameaça concreta e iminente. Cabe ao Executivo local sopesar, de um lado, a necessidade de reduzir o risco de dano desnecessário aos direitos humanos nas operações policiais nas favelas, e de outro, as ameaças enfrentadas pelos agentes públicos no cumprimento de seus deveres estatais. Fica ressalvada a possibilidade, desde que posteriormente justificada, que o agente do Estado possa desde logo fazer uso de força potencialmente letal, quando se fizerem necessárias e proporcionais à ameaça vivenciada no caso concreto. Em qualquer hipótese, colocar em risco ou mesmo atingir a vida de alguém somente será admissível se, após minudente investigação imparcial, feita pelo Ministério Público, concluir-se ter sido a ação necessária para proteger exclusivamente a vida e nenhum outro bem de uma ameaça iminente e concreta. Aqui, por igual, como já salientado acima, cabe às forças de segurança examinar diante das situações concretas a proporcionalidade e a excepcionalidade do uso da força, servindo os princípios como guias para o exame das justificativas apresentadas a *fortiori*; 5 – por unanimidade e nos termos do voto do Relator, reconhecer, sem efeitos modificativos, a imperiosa necessidade de, nos termos do art. 227 da Constituição Federal, haver prioridade absoluta nas investigações de incidentes que tenham como vítimas quer crianças, quer adolescentes; 6 – por maioria e nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, vencidos os Ministros Edson Fachin (Relator), Rosa Weber, Roberto Barroso e Cármen Lúcia, indeferir, o pedido constante do item 'h' da petição inicial, mantendo o sigilo dos protocolos de atuação policial no Estado do Rio de Janeiro; 7 – Deferir, em parte, o pedido constante do item 'd' da petição inicial para determinar que, no caso de buscas domiciliares por parte das forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, sejam observadas as seguintes diretrizes constitucionais, sob pena de responsabilidade: (i) a diligên-

cia, no caso específico de cumprimento de mandado judicial, deve ser realizada somente durante o dia, vedando-se, assim, o ingresso forçado a domicílios à noite; (ii) a diligência, quando feita sem mandado judicial, pode ter por base denúncia anônima; (iii) a diligência deve ser justificada e detalhada por meio da elaboração de auto circunstanciado, que deverá instruir eventual auto de prisão em flagrante ou de apreensão de adolescente por ato infracional e ser remetido ao juízo da audiência de custódia para viabilizar o controle judicial posterior; e (iv) a diligência deve ser realizada nos estritos limites dos fins excepcionais a que se destinam. Os subitens (i), (iii) e (iv) foram julgados à unanimidade e nos termos do voto do Relator. O subitem (ii) foi julgado por maioria e nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, vencido o Ministro Edson Fachin (Relator); 8 – por unanimidade e nos termos do voto do Relator, deferir o pedido constante do item ‘e’ da petição inicial, para reconhecer a obrigatoriedade de disponibilização de ambulâncias em operações policiais previamente planejadas em que haja a possibilidade de confrontos armados, sem prejuízo da atuação dos agentes públicos e das operações; 9 – por maioria e nos termos do voto do Relator, considerando que a legislação estadual vai ao encontro da pretensão da parte requerente, deferir o pedido constante do item ‘j’ da petição inicial, para determinar que o Estado do Rio de Janeiro, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, instale equipamentos de GPS e sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas policiais e nas fardas dos agentes de segurança, com o posterior armazenamento digital dos respectivos arquivos, vencidos os Ministros André Mendonça e Nunes Marques; 10 – por maioria e nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, vencidos os Ministros Edson Fachin (Relator), Roberto Barroso, Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes, indeferir o pedido para que o Conselho Nacional do Ministério Público avalie a eficiência e a eficácia da alteração promovida no GAESP do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro; 11 – por maioria e nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, vencidos os Ministros Edson Fachin (Relator), Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes, indeferir o pedido para que eventual descumprimento da decisão proferida por este Tribunal seja investigado pelo Ministério Público Federal.”



ADPF 635: Homologação do plano de redução da letalidade policial no Estado do Rio de Janeiro

Identificação da decisão

Requerente: Partido Socialista Brasileiro – PSB

Interessados: Estado do Rio de Janeiro e Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Relator: Ministro Edson Fachin

Julgamento: 03.04.2025



FASE 1 – Diagnóstico do problema e atribuição de caráter estrutural ao processo

FASE 2 – Apresentação e avaliação de Plano

FASE 3 – Monitoramento

Resumo da decisão

Decisão que homologa parcialmente o plano de redução da letalidade policial apresentado pelo Estado do Rio de Janeiro e determina a adoção de medidas para a sua complementação, entre elas: a elaboração de plano para recuperar territórios ocupados por organizações criminosas e a instauração de inquérito, pela Polícia Federal, para apurar indícios de crimes com repercussão interestadual e internacional. Destaca-se que, em virtude da relevância do tema, pela primeira vez na história da Suprema Corte a decisão foi proferida no formato *per curiam*, por meio do qual todos os Ministros concordaram em um pronunciamento comum, deixando, portanto, de apresentar votos individuais.

Ementa

“DIREITO CONSTITUCIONAL E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. OMISSÃO ESTRUTURAL DO PODER PÚBLICO NA ADOÇÃO DE MEDIDAS PARA A REDUÇÃO DA LETALIDADE POLICIAL. QUADRO CRÔNICO DE GRAVE VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS E FUNDAMENTAIS. HOMOLOGAÇÃO PARCIAL DO PLANO DE REDUÇÃO DA LETALIDADE POLICIAL. OBRIGATORIEDADE DE RESPEITO AOS PRINCÍPIOS DE USO PROPORCIONAL DA FORÇA, CABENDO ÀS FORÇAS DE SEGURANÇA A DEFINIÇÃO DO NÍVEL DE FORÇA NECESSÁRIO A CADA CONTEXTO E OPERAÇÃO. DETERMINAÇÕES COMPLEMENTARES DECORRENTES DO PRINCÍPIO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DA ATIVIDADE POLICIAL E DA FUNÇÃO DE CONTROLE EXTERNO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. CRIAÇÃO DE GRUPO DE TRABALHO DE ACOMPANHAMENTO SOB COORDENAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

I. Caso em exame

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental em que se postula a elaboração de um plano de redução da letalidade policial pelo Estado do Rio de Janeiro e medidas correlatas, alegando-se, em síntese, omissão estrutural do Poder Público na adoção de medidas de redução da letalidade policial e mora injustificada no cumprimento da sentença de 16 de fevereiro de 2017 da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso *Favela Nova Brasília v. Brasil*.

II. Questão em discussão

2. A questão central em discussão consiste em saber se há violação de preceitos fundamentais na política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, por omissão estrutural do Poder Público, do qual resulta elevada letalidade policial, e, em caso positivo, quais são as determinações complementares necessárias

para sua superação, inclusive com a análise do plano de redução da letalidade policial e medidas correlatas apresentadas.

III. Razões de decidir

3. *Decisão per curiam*. A posição consensual da Corte externa o reconhecimento do compromisso significativo do Estado do Rio de Janeiro em cumprir as determinações do Tribunal e reafirma o caráter posterior do controle externo das atividades policiais, com determinações visando seu aprimoramento e maior transparência.

4. Esclarecimentos introdutórios. A questão em discussão analisa a adequação do arcabouço institucional das forças policiais do Estado do Rio de Janeiro aos parâmetros estabelecidos pela Constituição, dentro dos limites da separação de poderes, de forma a tornar a política de segurança pública compatível com a ordem jurídica e os tratados de direitos humanos de que é signatária a República Federativa do Brasil.

5. Não há enfraquecimento ou desprestígio à atividade policial, mas, ao contrário, a preocupação com a garantia de direitos da população civil e também dos agentes das forças de segurança. Não há, nem pode haver, antagonismo entre esses interesses. Quando compelidos a uma atuação violenta *a priori*, e não adstrita à efetiva necessidade, os trabalhadores e profissionais das polícias são submetidos a altíssimos níveis de estresse e risco de vida. As evidências empíricas demonstram, em complemento, não se verificar qualquer efeito dissuasório de redução da criminalidade de forma associada à letalidade das forças policiais.

6. Dados públicos apontam a realização de grande quantidade de operações policiais no curso da tramitação da ADPF e uma redução de 61% de mortes decorrentes de intervenção policial entre 2019 e 2024, bem como a redução, no mesmo período, do número de policiais mortos em serviço e a queda dos índices oficiais de crimes com resultado morte, roubos de veículo, roubos de rua, roubos a transeuntes, roubos a coletivos, roubos de celular e roubos de carga.

7. Sem embargo, a Corte reconhece a gravidade da situação da segurança pública do Rio de Janeiro, com a violação de direitos humanos decorrente da ação de organizações criminosas que se apossam de territórios, cerceiam direitos de locomoção da população e impedem o trabalho devido das forças de segurança.

8. Reconhecimento da natureza estrutural do litígio, com a necessidade de atuação coordenada e contínua entre os entes estatais, afastado o reconhecimento do estado de coisas ainda inconstitucional. A Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso Favela Nova Brasília, reconheceu omissão relevante e consignou a mora do Estado do Rio de Janeiro no que tange à elaboração de um plano para a redução da letalidade dos agentes de segurança. A Corte reconhece que, desde o início da tramitação da ação, em 2019, o Estado do Rio de Janeiro demonstrou compromisso significativo com a determinação da Corte Interamericana e materializou medidas complexas, as quais se encontram em curso de efetiva institucionalização, sendo afastado o estado de coisas inconstitucional.

9. Sem prejuízo da homologação parcial do conjunto de atos normativos apresentados pelo Estado do Rio de Janeiro na qualidade de plano de redução da letalidade policial, são necessárias determinações complementares atinentes à mensuração, publicização e fiscalização de dados relacionados a mortes de civis e de agentes de segurança, a consolidação de novas medidas estruturais, a ampliação da atuação da Polícia Federal na investigação de crimes que exigem repressão uniforme e um novo ciclo de acompanhamento por meio de Grupo de Trabalho sob responsabilidade do Conselho Nacional do Ministério Público.

10. Determinações complementares decorrentes dos princípios da publicidade e eficiência da administração pública (art. 37, CRFB) e da prestação de contas na atividade policial. O Estado do Rio de Janeiro deve promover as adequações normativas e administrativas necessárias quanto à mensuração e monitoramento da letalidade policial, da vitimização policial e da vitimização de civis com autoridade indeterminada do disparo, bem como observar as regras procedimentais estabelecidas na decisão.

11. Instalação de equipamentos de GPS e sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas policiais e nas fardas dos agentes de segurança. A Corte reconhece que o Estado do Rio de Janeiro vem instalando equipamentos de GPS e sistemas de gravação de áudio e vídeo, com o posterior armazenamento digital dos respectivos arquivos, devendo o Estado do Rio de Janeiro comprovar a implantação das câmeras nas viaturas policiais da Polícia Militar e da Polícia Civil, quando não estiver em atividades investigativas, e nas fardas ou uniformes dos agentes da Polícia Civil nas hipóteses pertinentes.

12. Até o encerramento dos contratos vigentes na data deste julgamento e em complemento à aplicação de recursos do orçamento estadual, fica autorizado o recebimento de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública pelo Estado do Rio de Janeiro por meio de convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere, para o fim de viabilizar o cumprimento da decisão, ainda que distinto seja o prazo de preservação das imagens em relação à regulamentação do Ministério da Justiça e da Segurança Pública.

13. Fica também excepcionalmente autorizada a transferência direta de recursos financeiros do Fundo Nacional de Segurança Pública aos fundos específicos de segurança pública dos Estados e do Distrito Federal, com a finalidade de garantir maior celeridade e eficiência à cooperação federativa no âmbito da segurança pública, nos tópicos especificados na decisão.

14. Determinação de instauração de inquérito pela Polícia Federal. A Polícia Federal deverá investigar indícios concretos de crimes com repercussão interestadual e internacional e que exigem repressão uniforme, nos termos da Lei 10.446, de 2002, bem como garantir equipe de dedicação exclusiva com a finalidade de atuação permanente e dedicada à produção de inteligência e à condução de investigações sobre a atuação dos principais grupos criminosos violentos em atividade no Estado e suas conexões com agentes públicos, sem prejuízo da possibilidade de atuação conjunta aos órgãos e forças de segurança estaduais. Deve a União garantir o incremento necessário da capacidade orçamentária do

órgão e o Conselho de Controle de Atividades Financeiras, a Receita Federal e a Secretaria de Estado da Fazenda do Rio de Janeiro darem máxima prioridade às diligências relativas às investigações.

15. Determinação de plano de reocupação territorial de áreas sob domínio de organizações criminosas. O Estado do Rio de Janeiro e municípios interessados devem apresentar plano fundado nos princípios do urbanismo social e com o escopo de viabilizar a presença do Poder Público de forma permanente, por meio da instalação de equipamentos públicos, políticas voltadas à juventude e a qualificação de serviços básicos, devendo o plano ter caráter operacional, com cronograma objetivo, contando com alocação obrigatória de recursos federais, estaduais e municipais, inclusive oriundos de emendas parlamentares impositivas.

16. Uso proporcional da força. As forças de segurança devem observar a Lei 13.060, de 2014 (ADI 5.243), decorrendo a proporcionalidade no uso da força diretamente do texto constitucional e dos tratados de direitos humanos com adesão da República Federativa do Brasil. Cabe às próprias forças de segurança avaliar e definir o grau de força adequado a cada contexto e em cada operação, com controle *a posteriori*.

17. Atendimento psicossocial aos profissionais da segurança pública e regulamentação da aferição de letalidade desproporcional na atuação funcional. Deverá o Estado do Rio de Janeiro criar programa de assistência à saúde mental aos profissionais de segurança pública, estabelecendo como obrigatório o atendimento psicossocial quando houver envolvimento em incidente crítico e regulamentando a aferição da incidência de letalidade excessiva na atuação funcional, estabelecendo parâmetro a partir do qual profissional da área de saúde mental avaliará a necessidade de afastamento preventivo das atividades de policiamento ostensivo, ficando o retorno, nesse caso, a critério da corporação.

18. Ingresso forçado em domicílio. A busca domiciliar decorrente de cumprimento de mandado judicial deve ser realizada somente durante o dia, sendo

válidas as buscas domiciliares executadas no contexto de flagrância delitiva, independentemente do horário, na forma do artigo 5º, XI, da Constituição, na hipótese de utilização de residências para o depósito de drogas e armas clandestinas.

19. Presença obrigatória de ambulâncias em operações policiais. Sem embargo do reconhecimento da relevância da regulamentação do atendimento tático pré-hospitalar, o Estado do Rio de Janeiro deve cumprir a Lei Estadual nº. 7.385/2016–RJ e regulamentar a presença obrigatória de ambulâncias em operações policiais com risco de conflito armado, podendo os veículos permanecerem no local mais próximo possível em que seja viável a prestação do atendimento médico em segurança. A exigência não se aplica a operações policiais de emergência e a eventual indisponibilidade de ambulâncias não impede realização da operação policial.

20. Preservação dos vestígios de crimes. Os agentes de segurança e profissionais de saúde do Estado do Rio de Janeiro devem preservar todos os vestígios de crimes possivelmente cometidos em operações policiais, de modo a evitar a remoção indevida de cadáveres sob o pretexto de suposta prestação de socorro e o descarte de peças e objetos importantes para a investigação.

21. Operações policiais realizadas em perímetros com escolas, creches, hospitais ou postos de saúde. Não há restrições territoriais por perímetro à ação policial, mas deve haver o respeito rigoroso às exigências de proporcionalidade no uso da força, especialmente no período de entrada e de saída dos estabelecimentos educacionais, devendo o respectivo comando justificar, posteriormente, em expediente próprio ou no bojo da investigação penal, as razões concretas que tornaram necessário o desenvolvimento das ações nos referidos horários. Em caso de extrema necessidade de utilização de equipamento educacional ou de saúde como base operacional das polícias civil e militar, será permitido o ingresso das forças policiais caso se verifique o uso dos estabelecimentos para prática de atividades criminosas, bem como o policiamento ostensivo regular e o tráfego de viaturas em vias próximas aos estabelecimentos citados.

22. Determinações complementares decorrentes da função institucional de controle externo da atividade policial pelo Ministério Público (art. 129, VII, CRFB). Um relatório detalhado produzido ao término de cada operação dos agentes de segurança pública é exigência de *accountability* da atuação estatal, devendo seu detalhamento ser dado por meio de protocolos próprios do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

23. Produção de provas periciais em investigações de crimes contra a vida. Os órgãos de polícia técnico-científica do Estado do Rio de Janeiro devem documentar, por meio de fotografias, as provas periciais produzidas em investigações de crimes contra a vida, notadamente o laudo de local de crime e o exame de necropsia, com o objetivo de assegurar a possibilidade de revisão independente, devendo os registros fotográficos, os croquis e os esquemas de lesão ser juntados aos autos bem como armazenados em sistema eletrônico de cópia de segurança para fins de *backup*.

24. A Corte reafirma a autonomia técnica, científica e funcional das perícias como condição essencial para que a investigação conduzida pelo Ministério Público possa ser levada a efeito, nos termos das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 6.621, 2.943, 3.309 e 3.318.

25. Investigação direta e viabilização do exercício da função institucional de controle externo da atividade policial pelo Ministério Público (art. 129, VII, CRFB). O reconhecimento da competência investigatória do Ministério Público deflui da competência material direta do Ministério Público, consoante disposto no art. 129, I e IX, da Constituição. Precedentes. O sentido da atribuição dada ao Ministério Público no texto constitucional coincide com o papel que se exige de uma instituição independente conforme previsto pelos Princípios das Nações Unidas sobre o Uso da Força e Armas de Fogo.

26. Sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de crime doloso contra a vida, a investigação será atribuição do órgão do Ministério Público competente, que buscará a realização de perícias com autonomia. A investigação direta consiste em poder-dever do Ministério Público, e não de faculdade, sob pena de se compactuar com a irregularidade que deve ser cuidadosamente apurada.

27. Deve a investigação atender ao que exige a legislação de regência, em especial no que tange à oitiva das vítimas ou familiares e à imperiosa necessidade de, nos termos do art. 227 da Constituição Federal, haver prioridade absoluta nas investigações de incidentes que tenham como vítimas quer crianças, quer adolescentes, devendo o Ministério Público, em casos tais, designar membro para atuar em regime de plantão.

28. Em decorrência direta do artigo 129, VII, da CRFB, o Estado do Rio de Janeiro deve compartilhar e enviar ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, por meio de canal por este indicado, os dados e microdados, com georreferenciamento, sobre operações policiais, registros de ocorrência, laudos periciais e demais informações sobre investigações penais.

29. O Conselho Nacional do Ministério Público deverá, em conjunto às Corregedorias dos Ministérios Públicos locais, publicar relatórios semestrais de transparência com informações sobre o exercício da função de controle externo da atividade policial, com dados objetivos de atuação e resultados, discriminando as unidades responsáveis.

30. Criação de Grupo de Trabalho de Acompanhamento. O Grupo de Trabalho de Acompanhamento consiste em colegiado com caráter administrativo e de natureza exclusivamente consultiva, a ser coordenado pelo Conselho Nacional do Ministério Público, o qual estabelecerá sua composição, observadas as diretrizes da decisão, para, em conjunto com o Estado do Rio de Janeiro e órgãos competentes, monitorar o cumprimento e implementação das determinações,

sem prejuízo da atuação do Ministério Público Federal e do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro de acordo com as suas respectivas competências.

31. O Grupo de Trabalho de Acompanhamento reportará a magistrado/a auxiliar designado/a pelo Ministro Relator, do Supremo Tribunal Federal, a quem fica delegada a competência para análise de eventuais providências judiciais em fase de execução, desde que não se trate de litígios individuais, com os poderes necessários para garantir seu cumprimento, na forma do artigo 139, IV, do Código de Processo Civil, cabendo ao Ministro Relator apreciar eventuais pedidos de reconsideração.

IV. DISPOSITIVO E TESE

32. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada parcialmente procedente, nos termos expostos.

[...]

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 1º, III; 5º, XI; 6º; 129, VII; 227; CPC, art. 139, IV; Lei 10.446/2002; Lei 10.826/2003; Lei 13.060/2014; Lei 13.675/2018, arts. 42 a 42-E; LC 79/1994; Decreto 11.615/2023; Decreto 12.341/2024; Lei Estadual nº 7.385/2016-RJ.

Jurisprudência relevante citada: STF, ADI 5.243; STF, ADIs 2.943, 3.309, 3.318, 5.243 e 6.621.”

Tese

Não houve fixação de tese.

Fundamentação e determinações complementares



Voto *per curiam*⁵²

Construção de um pronunciamento único da Corte (*per curiam*) para o processo estrutural

“Apresento, Senhor Presidente, os resultados de um profícuo e relevante esforço de construção colegiada (*per curiam*) a partir do proferimento de meu voto, como Relator, na sessão de 5 de fevereiro de 2025, cuja integralidade junto aos autos como registro deste percurso.

Sem prejuízo, por evidente, ao assento de possíveis divergências pontuais por parte da e. Ministra e demais Ministros, o dispositivo abaixo reajustado busca refletir, ao máximo, a posição consensual ou, ao menos, majoritária, da Corte, sobre os sensíveis e relevantes temas tratados na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n°. 635/RJ.

As alterações promovidas materializam, na mesma direção, a preocupação do Supremo Tribunal Federal para com a situação da segurança pública e das condições de trabalho das forças policiais no Estado do Rio de Janeiro.

[...]

Instaurou-se, [...] desde o início do julgamento do presente feito, ambiência deliberativa permanente no esforço de construir, colegiadamente, a solução para um processo estrutural de alta complexidade e múltiplas dimensões.

A consolidação deste processo de forma conjugada à necessidade de combate efetivo e inteligente à criminalidade organizada no Estado do Rio de Janeiro move, portanto, as determinações ora apresentadas e reajustadas, e que seguem à homologação parcial do plano de redução da letalidade policial apresentado pelo Estado.

⁵² Voto por meio do qual todos os Ministros concordaram em um pronunciamento comum da Corte, deixando de apresentar votos individuais.

A posição consensual, como se verá, reflete uma evolução em relação ao voto que, na qualidade de Relator, proferi na sessão de 05 de fevereiro de 2025, notadamente em relação a três pontos: (i) a maior deferência que se deve dar ao Estado do Rio de Janeiro em vista de seu compromisso significativo em cumprir as determinações desta Corte; (ii) o caráter posterior do controle externo das atividades policiais; (iii) e a cautela em relação a alterações de precedentes deste Tribunal que têm, como de resto também tem a presente ação, aplicação ampla e geral. Essa evolução acaba, portanto, por apontar um caminho seguro para o encerramento desta ação estrutural.”

Avanços obtidos a partir da concessão das medidas cautelares nesta ação

“Diante de qualquer narrativa construída no sentido de imputar a decisões do Supremo Tribunal Federal a responsabilidade por problemas graves, crônicos e em muito preexistentes à ADPF 635/RJ, que tanto afligem a população do Estado do Rio de Janeiro, não de falar mais alto os fatos. E o que dizem os fatos é que no período de vigência das medidas cautelares proferidas nesta ação caíram significativamente os índices de letalidade policial, bem como de vitimização policial e outros diversos índices oficiais de criminalidade [...]”

Compromisso do Estado do Rio de Janeiro com a superação do estado de coisas inconstitucional

“Quanto ao primeiro ponto, relativo à maior deferência que se deve dar ao Estado do Rio de Janeiro, muito embora se reconheça que a política de redução de letalidade ainda está longe do ideal constitucional, a Corte entende que, desde o início da tramitação da ação, há mais de cinco anos, o Estado do Rio de Janeiro demonstrou compromisso significativo com a determinação da Corte Interamericana. Câmeras foram instaladas nos uniformes policiais; há um protocolo de comunicação das operações; o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro tem sido notificado e tem acompanhado a execução das operações.

A Corte também entende que não é prematura a declaração de cessação de um estado de coisas inconstitucional na política de segurança pública, porque a execução das complexas medidas necessárias para afastá-lo estão em curso de efetiva institucionalização. Reconhecer o compromisso significativo para superar o estado de coisas inconstitucional é, no entender da Corte, uma forma de expressar a confiança de que as medidas estruturais ainda necessárias serão, de fato, tomadas. Por isso, a Corte entende que deve ser afastada a declaração de estado de coisas inconstitucional e que se deve reconhecer o compromisso significativo do Estado do Rio de Janeiro.”

Caráter posterior do controle externo das atividades policiais

“O Supremo Tribunal Federal reafirma que o controle judicial das atividades policiais é sempre posterior. A Corte entende que a utilização do uso da força deve observar a legislação federal e deve atender a parâmetros de proporcionalidade, cuja avaliação, à luz das dificuldades da situação concreta, é da competência própria das forças policiais, inclusive no que tange a eventual efeito dissuasório, o que abarca não só o uso de armamento pesado, como também o de aeronaves. Ao Judiciário não é dado definir, previamente à operação, qual é o armamento a ser utilizado ou qual é o contingente a ser empregado. Se o controle judicial das ações policiais é sempre posterior, é incompatível com a atuação *a posteriori* da função jurisdicional a demarcação de perímetros ou de áreas que não possam ser ocupadas pelas forças.

Isso, porém, não prejudica a imposição de eventuais novos limites pela legislação própria, como é o caso da Lei Estadual nº 7.385, de 2016, do Rio de Janeiro, que torna obrigatória a presença de ambulâncias no local, nem deve impedir a atividade de controle externo, ou tampouco a atividade própria das perícias. Em relação a limitações oriundas da legislação local, a Corte entende que a norma carece de regulamentação e, acolhendo os argumentos trazidos pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, decide fixar prazo para que o regulamento não constitua óbice para a plena garantia do direito.

O Tribunal entende que o controle *a posteriori* das operações, que, por expressa determinação constitucional, é realizado pelo Ministério Público, deve ser capaz de escutinar a legalidade das ações realizadas pelos policiais não apenas no que tange à proporcionalidade das medidas, o que, por si só, justifica o amplo acesso aos arquivos das imagens e dos dados capturados no curso da operação, mas também às informações minudentemente registradas nos relatórios produzidos ao seu término.”

Inclusão de novos indicadores de uso da força e de publicização de dados

“Sem embargo, o Tribunal entende que a inclusão de novos indicadores de uso excessivo da força e publicização de dados desagregados sobre ocorrências com mortes ainda carece ser feita. No mesmo sentido, permanece a determinação para que o Ministério da Justiça faça as adaptações necessárias junto ao Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública.”

Investigação feita pelo Ministério Público nos casos de envolvimento de agentes de segurança pública

“Em linha com sua jurisprudência sobre o dever de investigação do Ministério Público (Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 3.318, 2.943, e 3.309), a Corte ratifica os termos da cautelar anteriormente deferida para reconhecer que, sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de crime doloso contra a vida, a investigação será atribuição do órgão do Ministério Público.”

Atuação da Polícia Técnica

“A perícia, por sua vez, desempenha função de alta relevância constitucional, mas sua atuação depende de providências mínimas que devem ser adotadas no curso das operações. Tais providências abrangem a proteção do local dos fatos, a preservação de evidências para a realização do exame de corpo de delito e do

exame de necropsia, assim como a segurança da equipe de perícia. Relembrando a sua jurisprudência quanto à autonomia técnica das perícias (Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 6.621, 2.943, 3.309 e 3.318) e à responsabilidade do Estado por morte de vítima atingida por bala perdida (Tema 1.237), assim como a diretriz constante do Protocolo de Minnesota sobre a Investigação de Mortes Potencialmente Ilegais, a Corte entende que a preservação efetiva dos vestígios deve integrar a avaliação posterior de legalidade.”

Afastamento de agentes envolvidos em mortes

“Em linha com a posição mais deferente ao Estado e às suas forças policiais, a Corte entende que o afastamento temporário de agentes envolvidos em mortes deve ser feita nos moldes da decisão da Corte Interamericana no caso *Honorato v. Brasil*. Ou seja, cabe ao Estado do Rio de Janeiro estabelecer um quadro normativo que permita que todo agente policial envolvido em uma morte resultante de uma ação policial seja, se necessário, afastado provisoriamente da função ostensiva até que se determine a conveniência e pertinência de seu retorno. A regulamentação própria deve, portanto, prever um parâmetro a partir do qual o profissional da área de saúde mental do órgão avaliará a necessidade de afastamento preventivo das atividades de policiamento ostensivo, ficando o retorno, nesse caso, a critério da corporação.”

Exame da legalidade das buscas domiciliares

[...] no que tange às buscas domiciliares, a Corte entende que o pedido formulado pelos autores demandaria revisitar a jurisprudência firmada quando do julgamento do Tema 280⁵³, sem que houvesse, porém, elementos que dessem segurança à alteração de uma tese que tem aplicação nacional. Desse modo, o

⁵³ Tese de julgamento do Tema 280 da Repercussão Geral: “A entrada forçada em domicílio sem mandado judicial só é lícita, mesmo em período noturno, quando amparada em fundadas razões, devidamente justificadas *a posteriori*, que indiquem que dentro da casa ocorre situação de flagrante delito, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente ou da autoridade, e de nulidade dos atos praticados.”

exame da legalidade das buscas deve integrar a diretriz geral de controle posterior, sendo apuradas caso a caso.”

O papel da Polícia Federal

“Para além do ajuste em relação ao compromisso significativo assumido pelo Estado, ao esclarecimento da natureza posterior da intervenção jurisdicional e à manutenção da jurisprudência do Tribunal, foram acrescidas, ainda, importantes determinações.

A primeira é de instauração de inquérito policial pela Polícia Federal para apuração de indícios concretos de crimes com repercussão interestadual e internacional e que exigem repressão uniforme, bem como de graves violações de direitos humanos, especificamente para a identificação das organizações criminosas, suas lideranças e seu *modus operandi*, sobretudo movimentações financeiras, em atuação no Estado do Rio de Janeiro, sem prejuízo da possibilidade de atuação conjunta às forças de segurança estaduais, tudo nos termos da Lei 10.446/2002; determinando à União que garanta o incremento necessário da capacidade orçamentária da Polícia Federal visando à estrutura, equipamentos e pessoal necessários à execução da força-tarefa.

Os relatórios apresentados pela Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, dando conta da vinda à capital fluminense de diversos criminosos de outros Estados, assim como os relatos de possível prática de crimes até mesmo internacionais por parte de traficantes e de membros de milícias não pode ser desconsiderado por esta Corte. Por isso, o Supremo Tribunal Federal, como toda e qualquer autoridade judicial que recebe *notitia criminis*, deve adotar a providência legal determinada.”

Reocupação territorial de áreas sob domínio de organizações criminosas

“[...] a segunda determinação adotada pela Corte é a de que o Estado do Rio de Janeiro elabore um plano de reocupação territorial de áreas sob domínio de

organizações criminosas, observando os princípios do urbanismo social e com o escopo de viabilizar a presença do Poder Público de forma permanente, por meio da instalação de equipamentos públicos, políticas voltadas à juventude e a qualificação de serviços básicos.

Ante os compromissos assumidos pelo Estado do Rio de Janeiro e a fim de assegurar ao Ministério Público do Estado plenas condições para realizar o controle externo, o Tribunal determina ao Conselho Nacional do Ministério Público que, em conjunto às Corregedorias dos Ministérios Públicos locais, passe a publicar relatórios periódicos de transparência com informações sobre o exercício da função de controle externo da atividade policial.”

Acompanhamento pós-decisão do processo estrutural

“No que tange ao acompanhamento pós-decisão, fase necessária em se tratando de processo estrutural, o que se busca essencialmente é a garantia de um acompanhamento com duas dimensões: a qualidade técnica por meio da produção periódica de relatórios com dados de letalidade e vitimização policial, de um lado, e a participação democrática de representantes da sociedade civil, de outro.

Perscrutando qual formato se apresentaria como juridicamente mais adequado, a proposição de um Comitê de Acompanhamento foi substituída por Grupo de Trabalho sob a coordenação do Conselho Nacional do Ministério Público.”

Diálogo entre o STF e o SIDH

Não houve diálogo dentro do voto *per curiam*.

Dispositivo da decisão

“Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária realizada sob a Presidência do Senhor Ministro Luís Roberto Barroso, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, em voto *per curiam*, por unanimidade, em julgar parcialmente procedentes os pedidos desta arguição de descumprimento de preceito fundamental, para: 1. Reconhecer os avanços importantes obtidos com a redução da letalidade policial, embora necessárias determinações complementares. 1.1. Reconhecer, ainda: a) a natureza estrutural do litígio; b) a parcial omissão do Estado e a violação de direitos fundamentais; c) a violação de direitos humanos por parte das organizações criminosas que se apossam de territórios e cerceiam direitos de locomoção da população e das forças de segurança; d) que há compromisso significativo por parte do Estado do Rio de Janeiro na cessação das violações mencionadas, sem, porém, a necessidade de se reconhecer o estado de coisas inconstitucional. 1.2. Homologar parcialmente o conjunto de atos normativos apresentados pelo Estado do Rio de Janeiro na qualidade de ‘plano de redução da letalidade policial’ e determinar, em adição a seu conteúdo: 1.2.1. Que o Estado do Rio de Janeiro promova as adequações normativas e administrativas necessárias quanto à mensuração e monitoramento dos dados, com as seguintes especificações: a) Inclusão de dois novos indicadores que abarquem eventos de uso excessivo ou abusivo da força legal e eventos com vitimização de civis em contexto de confronto armado, com a participação de forças de segurança, mas com autoria indeterminada do disparo, ressalvado que este segundo indicador não compõe o conceito de letalidade policial. b) Publicização dos dados desagregados sobre as ocorrências com morte de civil, especificando: (i) Qual corporação (se polícia civil ou militar); (ii) Qual unidade ou batalhão; (iii) Se o agente envolvido estava em serviço; (iv) Se o fato ocorreu no contexto de operação policial. c) Publicização dos dados desagregados sobre as ocorrências com morte de policial, especificando: (i) Qual corporação (se polícia civil ou militar); (ii) se a vítima estava em serviço; acrescidos da seguinte regulamentação, para o controle e fiscalização da letalidade policial e homicídios vitimando agentes de segurança pública: Nas hipóteses de homicídio consumado vitimando agentes de segurança pública, no exercício da função ou em decorrência dela, bem como de morte de civis decorrente de intervenção policial estando ou não o agente em serviço: Os policiais que primeiro atenderem a ocorrência deverão preservar o local até a chegada do Delegado de Polícia, e providenciar para que não se alterem o estado e conservação das coisas para a realização de perícia, comunicando, imediatamente, o órgão administrativo central competente, que

por sua vez, comunicará a ocorrência ao Comandante de Batalhão da área territorial e à Corregedoria da Polícia Militar – em se tratando de policial militar – ou ao Delegado de Polícia de sobreaviso pela Delegacia Geral de Polícia, à Corregedoria da Polícia Civil e à Superintendência da Polícia Técnico-Científica – em se tratando de policial civil e civis. O Ministério Público estadual deverá ser imediatamente comunicado das ocorrências, para que, se entender cabível, determine o comparecimento de um Promotor de Justiça ao local dos fatos. Essa comunicação deverá ser regulamentada entre a Procuradoria Geral de Justiça e a Secretaria de Segurança Pública. O Delegado de Polícia responsável deverá dirigir-se, imediatamente, ao local da ocorrência, apreender os objetos que tiverem relação com o fato, após liberados pelos peritos criminais; colher todas as provas que servirem para o esclarecimento do fato e suas circunstâncias; e, desde logo, identificar e qualificar as testemunhas presenciais do fato. A Superintendência da Polícia Técnico-Científica enviará, imediatamente, uma equipe especializada para comparecer ao local devidamente preservado, para a realização das necessárias perícias, liberação do local e remoção de cadáveres. Os cadáveres serão sempre fotografados na posição em que forem encontrados, bem como, na medida do possível, todas as lesões externas e vestígios deixados no local do crime. Para representar as lesões encontradas no cadáver, os peritos, quando possível, juntarão ao laudo do exame provas fotográficas, esquemas ou desenhos, devidamente rubricados. Nas hipóteses de morte decorrente de intervenção policial sempre será realizada a autópsia. Os laudos necessários deverão ser elaborados no prazo máximo de 10 (dez) dias. As Corregedorias da Polícia Civil e Militar deverão acompanhar as ocorrências que envolvam seus respectivos policiais, objetivando a coleta de dados e de informações visando instruir os respectivos procedimentos administrativos. Nas hipóteses de morte decorrente de intervenção policial, as Corregedorias terão o prazo máximo de 60 (sessenta) dias para conclusão das apurações administrativas. Se houver necessidade de ampliação do prazo, em face da complexidade dos fatos ou dificuldade em sua apuração, deverá ser solicitada, de maneira fundamentada, dilação por mais 60 (sessenta) dias ao Secretário da Segurança Pública. As ocorrências relacionadas às hipóteses de homicídio consumado vitimando agentes de segurança pública, no exercício da função ou em decorrência dela, bem como de morte decorrente de intervenção policial estando ou não o agente em serviço, bem como os inquéritos policiais e procedimentos instaurados no âmbito das Corregedorias das Polícias Civil e Militar deverão ser comunicados imediatamente ao órgão do Ministério Público estadual que exerça a função de controle externo da atividade policial. 1.2.2. Que o Ministério da Justiça e da Segurança Pública adote as providências cabíveis junto ao Sistema Nacional de Informações de Segurança

Pública (SINESP) para que sejam abertos os campos necessários viabilizando a inserção, por parte de todos os entes federados, dos dados desagregados sobre as mortes decorrentes de intervenção policial. 2. Reconhecer que o Estado do Rio de Janeiro vem instalando equipamentos de GPS e sistemas de gravação de áudio e vídeo nas fardas dos agentes de segurança, com o posterior armazenamento digital dos respectivos arquivos e que foram editados, no ponto, atos normativos apresentados na condição de componentes necessários do plano de redução da letalidade policial, devendo ser acrescidas as seguintes determinações complementares: 2.1. que o Estado do Rio de Janeiro, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, comprove a implantação das câmeras nas viaturas policiais da Polícia Militar e da Polícia Civil, quando não estiver em atividades investigativas, e nas fardas ou uniformes dos agentes da Polícia Civil nas hipóteses pertinentes, com a publicação da respectiva regulamentação, abrangendo somente os casos em que a Polícia Civil do Estado realiza diligências ostensivas ou operações policiais planejadas, afastada a obrigatoriedade de uso de equipamentos de geolocalização e gravação audiovisual em atividades e diligências investigatórias desempenhadas pela Polícia Civil, exclusivamente no exercício da função de polícia judiciária, em virtude do potencial comprometimento do caráter sigiloso e eficiência dessas atividades e da segurança de policiais e testemunhas; 2.2. em complemento à aplicação de recursos do orçamento estadual, fica autorizado o recebimento de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública pelo Estado do Rio de Janeiro por meio de convênio, contrato de repasse ou instrumento congêneres para viabilizar o cumprimento da presente decisão, ainda que distinto seja o prazo de preservação das imagens em relação à regulamentação do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, até o encerramento dos contratos vigentes na data deste julgamento; acrescidos da autorização excepcional, na mesma forma que a Lei Complementar 79/1994 permite em relação ao Fundo Penitenciário Nacional, de transferência direta de recursos financeiros do Fundo Nacional de Segurança Pública aos fundos específicos de segurança pública dos Estados e do Distrito Federal, com a finalidade de garantir maior celeridade e eficiência à cooperação federativa no âmbito da segurança pública, nos seguintes tópicos: manutenção dos serviços e realização de investimentos de segurança pública, inclusive em inteligência, informação e operações de segurança pública; aquisição de material permanente, equipamentos e veículos especializados, imprescindíveis ao funcionamento dos serviços dos órgãos de segurança pública; políticas de redução da criminalidade; e financiamento e apoio a políticas e atividades preventivas, inclusive de inteligência policial, vocacionadas à redução da criminalidade e da letalidade policial. Os repasses somente serão realizados com a apresentação e aprovação de planos associa-

dos aos programas específicos de segurança pública, dos quais constarão a contrapartida do ente federativo, segundo critérios e condições definidos, quando exigidos em ato do Ministério da Justiça e Segurança Pública e deverão ser fiscalizados por órgão específico responsável pela gestão do fundo, sem prejuízo da fiscalização pelos respectivos Tribunais de Contas e do Ministério Público. 3. Determinar a instauração de inquérito policial pela Polícia Federal para apuração de indícios concretos de crimes com repercussão interestadual e internacional e que exigem repressão uniforme, bem como de graves violações de direitos humanos derivadas das organizações criminosas, suas lideranças e seu *modus operandi*, sobretudo movimentações financeiras, em atuação no Estado do Rio de Janeiro, sem prejuízo da possibilidade de atuação conjunta às forças de segurança estaduais, nos termos da Lei 10.446/2002; e determinar à União que garanta o incremento necessário da capacidade orçamentária da Polícia Federal visando à estrutura, equipamentos e pessoal necessários à execução da força-tarefa. 3.1. Determinar ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), à Receita Federal e à Secretaria de Estado da Fazenda do Rio de Janeiro a máxima prioridade para atendimento das diligências relativas ao inquérito policial acima requisitado, acrescido com a determinação, também, à Diretoria Geral da Polícia Federal de imediata instauração de inquérito específico, com equipe de dedicação exclusiva, com a finalidade de atuação permanente e dedicada à produção de inteligência e à condução de investigações sobre a atuação dos principais grupos criminosos violentos em atividade no Estado e suas conexões com agentes públicos, com ênfase na repressão às milícias, aos crimes de tráfico de armas, munições e acessórios, de drogas e lavagem de capitais, sem prejuízo da atuação dos órgãos estaduais em suas respectivas atribuições. 4. Determinar a elaboração de um plano de reocupação territorial de áreas sob domínio de organizações criminosas pelo Estado do Rio de Janeiro e pelos municípios interessados, observando os princípios do urbanismo social e com o escopo de viabilizar a presença do Poder Público de forma permanente, por meio da instalação de equipamentos públicos, políticas voltadas à juventude e a qualificação de serviços básicos, devendo o plano ter caráter operacional, com cronograma objetivo, contando com alocação obrigatória de recursos federais, estaduais e municipais, inclusive oriundos de emendas parlamentares impositivas. 5. Em substituição ao parâmetro da excepcionalidade, aplicado durante a pandemia, determinar a observância da Lei 13.060, de 2014, declarada constitucional pelo STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.243/DF, e seu regulamento, cabendo às próprias forças de segurança avaliar e definir o grau de força adequado a cada contexto, com controle *a posteriori*, observando a proporcionalidade das ações e preferencialmente com planejamento prévio das operações. Fica ressalvada a

possibilidade de justificação *a posteriori* de operações de emergência, cabendo aos órgãos de controle e ao Poder Judiciário avaliar as justificativas apresentadas, quando necessário; caberá a cada uma das forças policiais analisar e determinar o uso proporcional e necessário da força em cada operação. 6. Determinar ao Estado do Rio de Janeiro que observe o previsto entre os artigos 42 e 42-E da Lei 13.675/2018 e crie, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, programa de assistência à saúde mental aos profissionais de segurança pública, estabelecendo como obrigatório o atendimento psicossocial quando houver envolvimento em incidente crítico e regulamentando a aferição da incidência de letalidade excessiva na atuação funcional, estabelecendo parâmetro a partir do qual profissional da área de saúde mental avaliará a necessidade de afastamento preventivo das atividades de policiamento ostensivo, ficando o retorno, nesse caso, a critério da corporação. 7. Determinar que, no caso de buscas domiciliares por parte das forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, sejam observadas as seguintes diretrizes constitucionais, sob pena de responsabilidade: (i) a diligência, no caso específico de cumprimento de mandado judicial, deve ser realizada somente durante o dia, vedando-se, neste caso, o ingresso forçado em domicílios à noite; (ii) a diligência deve ser justificada e detalhada por meio da elaboração de auto circunstanciado, que deverá instruir eventual auto de prisão em flagrante ou de apreensão de adolescente por ato infracional e ser remetido ao juízo da audiência de custódia para viabilizar o controle judicial posterior; e (iii) a diligência deve ser realizada nos estritos limites dos fins a que se destinam, sendo deferido em menor extensão, nesse ponto, o pedido de item 'C', entretanto, reafirmando a validade constitucional de buscas domiciliares executadas no contexto de flagrância delitiva, inclusive no período noturno, na forma do artigo 5º, XI, da Constituição, no curso de operações policiais, na hipótese de utilização de residências para o depósito de drogas e armas clandestinas. 8. Determinar, em cumprimento à Lei Estadual nº. 7.385/2016–RJ, a regulamentação, em até 180 (cento e oitenta) dias, da presença obrigatória de ambulâncias em operações policiais previamente planejadas e com risco de conflito armado, podendo os veículos permanecerem no local mais próximo possível em que seja viável a prestação do atendimento médico em segurança. A exigência não se aplica a operações policiais de emergência, e a eventual indisponibilidade de ambulâncias não impede realização da operação policial. 9. Determinar aos agentes de segurança e profissionais de saúde do Estado do Rio de Janeiro que preservem todos os vestígios de crimes cometidos em operações policiais, de modo a evitar a remoção indevida de cadáveres sob o pretexto de suposta prestação de socorro e o descarte de peças e objetos importantes para a investigação. 10. Determinar que, no caso da realização de operações policiais em perímetros nos quais estejam localiza-

dos escolas, creches, hospitais ou postos de saúde, sejam observadas as seguintes diretrizes: (i) não há restrições territoriais por perímetro à ação policial, mas deve haver o respeito rigoroso às exigências de proporcionalidade no uso da força, especialmente no período de entrada e de saída dos estabelecimentos educacionais, devendo o respectivo comando justificar, posteriormente, em expediente próprio ou no bojo da investigação penal, as razões concretas que tornaram necessário o desenvolvimento das ações nos referidos horários; (ii) em caso de extrema necessidade de utilização de equipamento educacional ou de saúde como base operacional das polícias civil e militar, será permitido o ingresso das forças policiais caso se verifique o uso dos estabelecimentos para prática de atividades criminosas, bem como o policiamento ostensivo regular e o tráfego de viaturas em vias próximas aos estabelecimentos citados. 11. Determinar, acolhendo proposição do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, a obrigatoriedade de se elaborar, armazenar e disponibilizar relatórios detalhados ao fim de cada operação policial, conforme atos normativos e protocolos por tais órgãos elaborados. 12. Determinar aos órgãos de polícia técnico-científica do Estado do Rio de Janeiro que documentem, por meio de fotografias, as provas periciais produzidas em investigações de crimes contra a vida, notadamente o laudo de local de crime e o exame de necropsia, com o objetivo de assegurar a possibilidade de revisão independente, devendo os registros fotográficos, os croquis e os esquemas de lesão ser juntados aos autos bem como armazenados em sistema eletrônico de cópia de segurança para fins de *backup*. 13. Reafirmar a autonomia técnica, científica e funcional das perícias como condição essencial para que a investigação conduzida pelo Ministério Público possa ser levada a efeito, nos termos das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 6.621, 2.943, 3.309 e 3.318. 14. Determinar que, sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de crime doloso contra a vida, a investigação será atribuição do órgão do Ministério Público competente, que buscará a realização de perícias com autonomia, conforme os requisitos mencionados no item anterior. Deve a investigação atender ao que exige a legislação de regência, em especial no que tange à oitiva das vítimas ou familiares e à imperiosa necessidade de, nos termos do art. 227 da Constituição Federal, haver prioridade absoluta nas investigações de incidentes que tenham como vítimas quer crianças, quer adolescentes, acolhendo também o pedido para determinar que, em casos tais, o Ministério Público designe um membro para atuar em regime de plantão. 15. Determinar ao Estado do Rio de Janeiro que, em decorrência do artigo 129, VII, da CRFB, compartilhe e envie ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, por meio de canal por este indicado, os dados e microdados, com geor-

referenciamento, sobre operações policiais, registros de ocorrência, laudos periciais e demais informações sobre investigações penais. 16. Determinar ao Conselho Nacional do Ministério Público que, em conjunto às Corregedorias dos Ministérios Públicos locais, passe a publicar relatórios semestrais de transparência com informações sobre o exercício da função de controle externo da atividade policial, com dados objetivos de atuação e resultados, discriminando as unidades responsáveis. 17. Determinar a criação de Grupo de Trabalho de Acompanhamento sob a coordenação do Conselho Nacional do Ministério Público, o qual estabelecerá sua composição, com caráter administrativo, de natureza exclusivamente consultiva, para, em conjunto com o Estado do Rio de Janeiro e órgãos competentes, monitorar o cumprimento e implementação desta decisão, sem prejuízo da atuação do Ministério Público Federal e do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro de acordo com as suas respectivas competências: Diretrizes gerais de organização e funcionamento: 1. O Grupo de Trabalho terá caráter consultivo e não deliberativo, visando exclusivamente à produção de relatórios técnicos periódicos para o fim de acompanhamento e apoio, em conjunto com o Estado do Rio de Janeiro e órgãos competentes, garantida a participação democrática de representantes da sociedade civil, do cumprimento e implementação da execução das medidas determinadas no bojo da ADPF 635. 2. Periódica e sistematicamente, em prazos não superiores a seis meses, o Grupo de Trabalho: (i) em reunião pública e aberta, coletará dados e informações da população e comunidades diretamente interessadas, sem prejuízo da realização de reuniões de acesso restrito, a qualquer tempo, pelo Grupo; (ii) divulgará relatório técnico de monitoramento com os principais indicadores de medição da letalidade e da vitimização policial no Estado do Rio de Janeiro. 3. O prazo inicial de acompanhamento fica estabelecido em 2 (dois) anos a contar da data de publicação do acórdão desta decisão. 4. Em caso de notícia de descumprimento de decisão do Supremo Tribunal Federal proferida no âmbito da ADPF 635, o Grupo de Trabalho reportará a magistrado/a auxiliar designado/a pelo Ministro Relator, do Supremo Tribunal Federal, a quem fica delegada a competência para análise de eventuais providências judiciais em fase de execução, desde que não se trate de litígios individuais, com os poderes necessários para garantir seu cumprimento, na forma do artigo 139, IV, do Código de Processo Civil, cabendo ao Ministro Relator apreciar eventuais pedidos de reconsideração. 5. Recomenda-se o diálogo constante com o Comitê Nacional de Monitoramento do Uso da Força previsto pelo art. 8º do Decreto 12.341/2024 visando o compartilhamento de experiências e o aprimoramento das práticas de controle externo da atividade policial nos estados e no Distrito Federal. 18. Determinar o envio ao Governo Federal, por meio da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da

Justiça e da Segurança Pública, de cópia da presente decisão e dos documentos constantes dos autos com recomendações atinentes ao controle de armas e munições no Estado do Rio de Janeiro e no Brasil (eDOC 717, eDOC 959, eDOC 998, eDOC 999 e eDOC 1045), a fim de que analisem, conjuntamente com o Estado do Rio de Janeiro, as providências cabíveis quanto ao aprimoramento da política pública de controle de armas e munições, com o cumprimento da Lei 10.826/2003 e Decreto 11.615/2023, notadamente quanto: (i) à integração entre os sistemas de rastreabilidade do Ministério da Defesa e do Ministério da Justiça e da Segurança Pública; (ii) à adesão do Estado do Rio de Janeiro ao Sistema Nacional de Análise Balística; (iii) ao cadastramento das armas destinadas às Polícias Estaduais do Estado do Rio de Janeiro, caso ainda não estejam cadastradas, nos respectivos sistemas nacionais de controle e rastreabilidade; (iv) ao aprimoramento da política de marcação e uniformização das armas de fogo adquiridas pelo Estado, a ser feita nos termos dos artigos 7º e 8º da Portaria nº. 213/2021 do Comando Logístico do Exército Brasileiro. 19. Determinar o envio ao Governo Federal, por meio da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, de cópia da presente decisão, a fim de que analisem, conjuntamente com o Estado do Rio de Janeiro, as possibilidades de apoio logístico e financeiro visando à viabilização do aparelhamento e reestruturação das carreiras da Polícia Científica do Rio de Janeiro. 20. Indeferir o pedido de item 'B', o qual requereu determinação de que o Estado do Rio de Janeiro se abstenha de utilizar helicópteros como plataformas de tiro ou instrumentos de terror, com a suspensão da eficácia do art. 2º do Decreto Estadual nº 27.795/2001. 21. Indeferir o pedido de item 'C', o qual requereu determinação de que os órgãos do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, ao expedir mandado de busca e apreensão domiciliar, indiquem, da forma mais precisa possível, o lugar, o motivo e o objetivo da diligência, vedada a expedição de mandados coletivos ou genéricos. 22. Indeferir o pedido de item 'H', o qual requereu determinação de suspensão do sigilo de protocolos de atuação policial, inclusive do Manual Operacional das Aeronaves pertencentes à frota da Secretaria de Estado de Polícia Civil. 23. Confirmar o reconhecimento da perda de objeto do pedido de item 'P' e o não conhecimento do pedido de item 'Q'. Os Ministros Gilmar Mendes e Cármen Lúcia compuseram o entendimento *per curiam* deste julgamento, não obstante ausentes, justificadamente, nesta assentada."

ADPF 709 – PLANO DE ENFRENTAMENTO E MONITORAMENTO DA COVID-19 PARA POVOS INDÍGENAS

Identificação do caso

Requerentes: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB e outros

Amici curiae: Conselho Indigenista Missionário – Cimi e outros

Audiência pública: não⁵⁴

Relator: Ministro Luís Roberto Barroso

Relator do último incidente: Ministro Luís Roberto Barroso

DECISÃO 1

05.08.2020

ADPF 709 MC-Ref:
Plano de Enfrentamento e Monitoramento da Covid-19 para Povos Indígenas Brasileiros

DECISÃO 3

02.03.2022

ADPF 709 MC-Segunda-Ref:
Medida cautelar incidental deferida para ratificar a medida cautelar já concedida pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal

DECISÃO 2

21.06.2021

ADPF 709 TPI-Ref: Referendo da cautelar parcialmente deferida para determinar à União a adoção das medidas necessárias à proteção das populações das Terras Indígenas Yanomami e Mundurucu

DECISÃO 4

09.11.2023

ADPF 709: Necessidade de elaboração e execução de um plano estruturado para a desintrustão das 7 terras indígenas

DECISÃO 5

05.03.2024

ADPF 709: Homologação dos Planos de Desintrustão e de Ação Integrada e determinação de medidas complementares

DECISÃO 7

11.11.2024

ADPF 709: Monitoramento de avanços na implementação do plano homologado pelo STF e de possíveis ajustes a serem realizados

DECISÃO 6

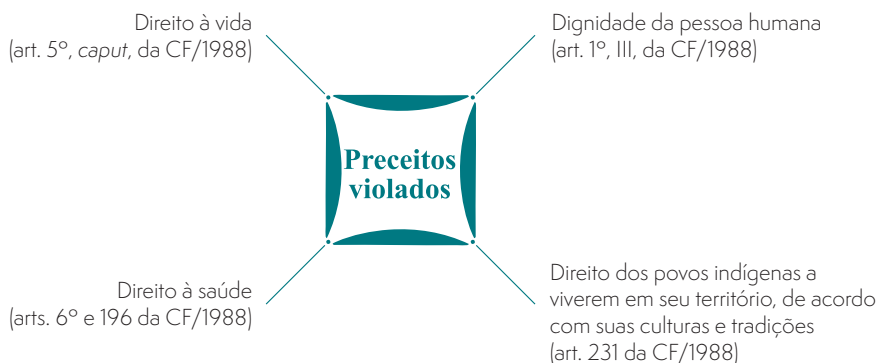
15.04.2024

ADPF 709: Homologação do Plano de Ação de Aperfeiçoamento do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena e determinação de monitoramento de sua implementação

⁵⁴ Não foram realizadas audiências públicas. Contudo, foi realizada audiência de contextualização no dia 29.10.2024.

Resumo do caso

Ação de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) que tem por objeto um conjunto de atos comissivos e omissivos do Poder Público, relacionados ao combate à pandemia por covid-19, que implicariam alto risco de contágio e até mesmo de extermínio de diversos povos indígenas. Os requerentes alegam violação à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF/1988), aos direitos à vida (art. 5º, *caput*, da CF/1988) e à saúde (arts. 6º e 196 da CF/1988), bem como ao direito de tais povos a viverem em seu território, de acordo com suas culturas e tradições (art. 231 da CF/1988). O Supremo Tribunal Federal deferiu os pedidos de concessão de medidas liminares e homologou Planos de Desintrusão e de Ação Integrada apresentados pela União, assim como o Plano de Ação de Aperfeiçoamento do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena, elaborado pela Secretaria de Saúde Indígena (SESAI), órgão vinculado ao Ministério da Saúde. Atualmente, o processo encontra-se em fase de monitoramento. O STF reconheceu a existência de importantes avanços, mas também a necessidade de atenção a alguns pontos. Nesse sentido, foi determinado, entre outras questões, que o Ministério da Saúde apresentasse cronogramas para revisão normativa, para disponibilização integral dos dados epistemológicos e para implementação de telemedicina.



ADPF 709 MC-Ref: Plano de Enfrentamento e Monitoramento da Covid-19 para Povos Indígenas Brasileiros

Identificação da decisão

Relator: Ministro Luís Roberto Barroso

Julgamento: 05.08.2020⁵⁵



FASE 1 – Diagnóstico do problema e atribuição de caráter estrutural ao processo

FASE 2 – Apresentação e avaliação de Plano

FASE 3 – Monitoramento

Resumo da decisão

O Supremo Tribunal Federal referendou a medida cautelar deferida parcialmente e determinou a elaboração de um Plano de Enfrentamento e Monitoramento da Covid-19 para os Povos Indígenas Brasileiros, de comum acordo, pela União e pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos, com a participação das comunidades indígenas, observados os prazos e as condições especificados na decisão.

Ementa

“DIREITOS FUNDAMENTAIS. POVOS INDÍGENAS. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. TUTELA DO DIREITO À VIDA

⁵⁵ Sessão realizada inteiramente por videoconferência (Resolução 672/2020/STF).

E À SAÚDE FACE À PANDEMIA DA COVID-19. CAUTELARES PARCIALMENTE DEFERIDAS.

1. Ação que tem por objeto falhas e omissões do Poder Público no combate à pandemia da COVID-19 entre os Povos Indígenas, com alto risco de contágio e mesmo de extermínio de etnias.

2. A Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB possui legitimidade ativa para propor ação direta perante o Supremo Tribunal Federal e, bem assim, os partidos políticos que assinam a petição inicial.

PREMISSAS DA DECISÃO

3. Os Povos Indígenas são especialmente vulneráveis a doenças infecto-contagiosas, para as quais apresentam baixa imunidade e taxa de mortalidade superior à média nacional. Há indícios de expansão acelerada do contágio da COVID-19 entre seus membros e alegação de insuficiência das ações promovidas pela União para sua contenção.

4. Os Povos Indígenas têm o direito de participar da formulação e execução das ações de saúde que lhes são destinadas. Trata-se de direito assegurado pela Constituição de 1988 e pela Convenção 169 da OIT, que é norma interna no Brasil.

5. A análise aqui desenvolvida observou três diretrizes: (i) os princípios da precaução e da prevenção, no que respeita à proteção à vida e à saúde; (ii) a necessidade de diálogo institucional entre o Judiciário e o Poder Executivo, em matéria de políticas públicas decorrentes da Constituição; e (iii) a imprescindibilidade de diálogo intercultural, em toda questão que envolva os direitos de povos indígenas.

PEDIDOS FORMULADOS

6. Na ação são formulados pedidos específicos em relação aos povos indígenas em isolamento ou de contato recente, bem como pedidos que se destinam aos

povos indígenas em geral. Tais pretensões incluem a criação de barreiras sanitárias, a instalação de sala de situação, a retirada de invasores das terras indígenas, o acesso de todos os indígenas ao Subsistema Indígena de Saúde e a elaboração de plano para enfrentamento e monitoramento da COVID-19.

7. Todos os pedidos são relevantes e pertinentes. Infelizmente, nem todos podem ser integralmente acolhidos no âmbito precário de uma decisão cautelar e, mais que tudo, nem todos podem ser satisfeitos por simples ato de vontade, caneta e tinta. Exigem, ao revés, planejamento adequado e diálogo institucional entre os Poderes.

DECISÃO CAUTELAR

Quanto aos pedidos dos povos indígenas em isolamento e de contato recente

8. Determinação de criação de barreiras sanitárias, conforme plano a ser apresentado pela União, ouvidos os membros da Sala de Situação, no prazo de 10 dias, contados da ciência desta decisão.

9. Determinação de instalação da Sala de Situação, como previsto em norma vigente, para gestão de ações de combate à pandemia quanto aos povos indígenas em isolamento e de contato recente, com participação de representantes das comunidades indígenas, da Procuradoria-Geral da República e da Defensoria Pública da União, observados os prazos e especificações detalhados na decisão.

Quanto aos povos indígenas em geral

10. A retirada de invasores das terras indígenas é medida imperativa e imprescindível. Todavia, não se trata de questão nova e associada à pandemia da COVID-19. A remoção de dezenas de milhares de pessoas deve considerar: a) o risco de conflitos; e b) a necessidade de ingresso nas terras indígenas de forças policiais e militares, agravando o perigo de contaminação. Assim sendo, sem prejuízo do dever da União de equacionar o problema e desenvolver um plano de desintrusão, fica determinado, por ora, que seja incluído no Plano de

Enfrentamento e Monitoramento da COVID-19 para os Povos Indígenas, referido adiante, medida emergencial de contenção e isolamento dos invasores em relação às comunidades indígenas ou providência alternativa apta a evitar o contato.

11. Determinação de que os serviços do Subsistema Indígena de Saúde sejam acessíveis a todos os indígenas aldeados, independentemente de suas terras estarem ou não homologadas. Quanto aos não aldeados, por ora, a utilização do Subsistema de Saúde Indígena se dará somente na falta de disponibilidade do SUS geral.

12. Determinação de elaboração e monitoramento de um Plano de Enfrentamento da COVID-19 para os Povos Indígenas Brasileiros, de comum acordo, pela União e pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos, com a participação das comunidades indígenas, observados os prazos e condições especificados na decisão.

13. Voto pela ratificação da cautelar parcialmente deferida.”

Tese

Não houve fixação de tese.

Fundamentação e determinações complementares



Premissas da decisão: princípios da precaução e da prevenção, diálogo institucional entre o Poder Judiciário e o Poder Executivo e diálogo intercultural em questões de direitos dos povos indígenas

“6. [...] entendo ser importante explicitar as premissas de que parte essa decisão para evitar equívocos quanto à sua interpretação. Ela observa três diretrizes: (i) os princípios da precaução e da prevenção, no que respeita à proteção à vida e à saúde; (ii) a necessidade de diálogo institucional entre o Judiciário e o Poder Executivo, em matéria de políticas públicas decorrentes da Constituição; e (iii) a imprescindibilidade de diálogo intercultural, em toda questão que envolva os direitos de povos indígenas.

7. No que respeita aos princípios da precaução e da prevenção, é importante frisar que se alega, na inicial, um risco iminente de extermínio em massa de povos indígenas em decorrência da expansão da pandemia por COVID-19. Em tais circunstâncias, de alegação de risco ao direito à vida e à saúde, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem entendido que as decisões judiciais devem pautar-se por tais princípios. Em caso de dúvida, devem-se adotar as medidas mais protetivas de que se disponha e vedar aquelas cuja segurança seja incerta (CF, arts. 196 e 225)⁵⁶. Nesse sentido: ADPFs 668 e 669, rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. 31.03.2020; ADI 5.592, rel. p/ acórdão Min. Edson Fachin, j. 11.09.2019; ADI 4.066, rel. Min. Rosa Weber, j. 24.08.2017; RE 627.189, rel. Min. Dias Tofolli, j. 08.06.2016.

[...]

10. No que respeita à necessidade de diálogo institucional, a presente decisão cautelar – em virtude de sua urgência – é proferida com base em informações inevitavelmente incompletas. As medidas requeridas implicam, ademais, a mobilização de múltiplas instituições e agentes, com expertise técnica e experiência

⁵⁶ V., a respeito, sobre princípios da prevenção e da precaução e deveres de proteção ecológica por parte do Estado: Ingo Wolfgang Sarlet; Tiago Fensterseifer. *Direito constitucional ecológico*, 2019, p. 388-401.

em suas respectivas áreas de atuação. Demandam a tomada de posição sobre temas a respeito dos quais as capacidades institucionais do Supremo Tribunal Federal podem ser limitadas. Nesse sentido, é imprescindível que se estabeleça uma interlocução entre os distintos órgãos do Poder Executivo e o Poder Judiciário, para que se busque, tanto quanto possível, uma solução consensual para o problema posto por essa ação.

11. Finalmente, tratado de direito internacional ratificado e internalizado pelo Brasil determina que decisões acerca da proteção da vida, da saúde e do meio ambiente que envolvam povos indígenas devem necessariamente ser tomadas com a sua participação⁵⁷. Como já observado, cada comunidade tem suas particularidades, circunstâncias e cultura próprias. É imprescindível que tais povos possam expressar suas necessidades e auxiliar o Estado na busca de soluções. Por essa razão, toda e qualquer decisão que envolva povos indígenas deve assegurar também um diálogo intercultural.”

Criação de barreiras sanitárias para proteção dos povos indígenas em isolamento e de recente contato durante a pandemia de covid-19

“13. Povos indígenas em isolamento voluntário (ou povos indígenas não contactados) são aqueles que, por escolha própria, não desejam ter contato constante com a sociedade envolvente. Povos indígenas de recente contato (ou povos indígenas de contato inicial) são aqueles que têm relações embrionárias

⁵⁷ V. Convenção OIT 169, artigos 2º, 1; 4º, 2; 5º, “c”; 6º, 1, “a” e “b”; art. 7º, 1.

e incipientes com a sociedade envolvente e que, por conseguinte, dispõem de baixa compreensão de seu idioma, códigos e costumes⁵⁸. [...]

14. Como já mencionado, a Constituição de 1988 assegura aos povos indígenas o direito à sua 'organização social, costumes, línguas, crenças e tradições', bem como os 'direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam' (CF, art. 231). Na mesma linha, a Convenção 169 da OIT, vinculante para o Brasil, assegura o direito dos povos indígenas à autodeterminação e à identidade cultural (artigos 2º, 1; 4º, 1 e 2; 5º e 7º)⁵⁹. [...]

15. No que respeita aos povos indígenas em isolamento ou de contato recente, a opção pelo não contato decorre de seu direito à autodeterminação e constitui uma forma de preservar a sua identidade cultural e as suas próprias organizações, usos, costumes e tradições⁶⁰. Nessa medida, o ingresso de qualquer membro

⁵⁸ Portaria Conjunta nº 4.094/2018 do Ministério da Saúde e da FUNAI: "Art. 2º Para os fins desta portaria adotam-se as seguintes definições: I – Povos Indígenas Isolados: povos ou segmentos de povos indígenas que, sob a perspectiva do Estado brasileiro, não mantêm contatos intensos e/ou constantes com a população majoritária, evitando contatos com pessoas exógenas a seu coletivo; e II – Povos Indígenas de Recente Contato: povos ou agrupamentos indígenas que mantêm relações de contato ocasional, intermitente ou permanente com segmentos da sociedade nacional, com reduzido conhecimento dos códigos ou incorporação dos usos e costumes da sociedade envolvente, e que conservam significativa autonomia sociocultural".

⁵⁹ No mesmo sentido, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas estabelece: "Os povos indígenas têm direito à autodeterminação" (artigo 3); "1. Os povos indígenas têm o direito de manter, controlar, proteger e desenvolver seu patrimônio cultural, seus conhecimentos tradicionais, [...]" (art. 31). Também a Declaração Americana dos Direitos dos Povos Indígenas prevê: "Os povos indígenas têm os direitos coletivos indispensáveis para sua existência, bem-estar e desenvolvimento integral como povos. Nesse sentido, os Estados reconhecem e respeitam o direito dos povos indígenas à ação coletiva; a seus sistemas ou instituições jurídicos, sociais, políticos e econômicos; às próprias culturas; a professar e praticar suas crenças espirituais; a usar suas próprias línguas e idiomas; e a suas terras, territórios e recursos. Os Estados promoverão, com a participação plena e efetiva dos povos indígenas, a coexistência harmônica dos direitos e sistemas dos grupos populacionais e culturas" (artigo VI); "Os povos indígenas, no exercício de seu direito à livre determinação, têm direito à autonomia ou ao autogoverno nas questões relacionadas com seus assuntos internos e locais, bem como a dispor de meios para financiar suas funções autônomas" (artigo XX).

⁶⁰ Declaração Americana dos Direitos dos Povos Indígenas: "Artigo XXVI. Povos indígenas em isolamento voluntário ou em contato inicial. 1. Os povos indígenas em isolamento voluntário ou em contato inicial têm direito a permanecer nessa condição e a viver livremente e de acordo com suas culturas. 2. Os Estados adotarão políticas e medidas adequadas, com o conhecimento e a participação dos povos e das organizações indígenas, para reconhecer, respeitar e proteger as terras, territórios, o meio ambiente e as culturas desses povos, bem como sua vida e integridade individual e coletiva". [...].

exógeno à comunidade, sem a sua autorização, constitui um ilícito. Tais povos têm direito ao isolamento e o Estado tem o dever de assegurá-lo⁶¹.

16. Mas não é só. Na atual situação, em que há uma pandemia em curso, os povos em isolamento e de contato recente são os mais expostos ao risco de contágio e de extinção. Isso ocorre em razão das condições de vulnerabilidade imunológica e sociocultural já narradas. Por essa razão e de acordo com diretrizes internacionais da ONU e da Comissão IDH, a medida protetiva mais eficaz a ser tomada em favor de tais povos é assegurar-lhes o isolamento da sociedade envolvente, por meio de barreiras ou cordões sanitários que impeçam – inclusive com o uso da força, se necessário – o acesso de estranhos às suas terras. [...]

17. Embora tais diretrizes não sejam vinculantes, na presente situação de incerteza técnica e científica sobre as medidas adequadas ao enfrentamento de uma pandemia de proporções inéditas, ou sobre a forma de proteger os povos indígenas, essas orientações constituem *standards* objetivos e internacionais sobre a matéria, oferecidos por organizações de reconhecida expertise. Devem, por isso, ser levados em conta. [...]

[...]

⁶¹ No mesmo sentido, confirmam-se as Diretrizes de Proteção para os Povos Indígenas em Isolamento e em Contato Inicial da Região Amazônica, do Gran Chaco e da Região Oriental do Paraguai, produzidas pela Oficina do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (OACNUDH): “47. O respeito e a garantia do direito à autodeterminação devem ser interpretados de maneira diferente para os povos indígenas em isolamento e para os povos indígenas em contato inicial do que significa no contexto dos direitos dos povos indígenas, em vista da situação específica dessas cidades. Para os povos indígenas isolados, a garantia do direito à autodeterminação se traduz no respeito pela decisão de permanecerem isolados, sem que isso implique que a situação desses povos não possa evoluir em relação ao seu desejo ou necessidade. para estabelecer contato a tempo. 48. O respeito pela decisão de permanecer em isolamento envolve a tomada de medidas efetivas para impedir que pessoas de fora ou suas ações afetem ou influenciem, acidental ou intencionalmente, pessoas pertencentes a grupos indígenas isoladamente” [...]. Disponível em: <https://acnudh.org/load/2019/07/015-Directrices-de-Proteccion-para-los-Pueblos-Indigenas-en-Aislamiento-y-en-Contacto-Inicial-de-la-Region-Amazonica-el-Gran-Chaco-y-la-Region-Oriental-de-Paraguay.pdf>. Acesso em: 06.07.2020.

19. Reconheço, ainda, a presença de perigo na demora, dado que há risco iminente de contágio, caso não se criem mecanismos de contenção do ingresso em tais terras.

20. Entretanto, os recursos materiais e de pessoal a serem utilizados em tais barreiras, sua localização, os protocolos sanitários a serem empregados pelos agentes do Estado e demais especificações devem ser determinados pela União, por meio da elaboração de um plano, ouvidos os membros integrantes da ‘Sala de Situação’ (item apreciado a seguir). Na elaboração do plano, a União poderá considerar, com proporcionalidade e razoabilidade: (i) a maior ou menor exposição a invasores a que se encontra sujeito cada povo indígena; (ii) os recursos de que dispõe para tais intervenções e seus limites; (iii) a necessidade de atender a pleitos concorrentes de igual urgência para a proteção à vida e à saúde.

Criação de Sala de Situação

“22. Com relação à Sala de Situação, afirma-se que se trata de decisão política a ser tomada pelo Presidente da República, e que o Poder Judiciário não pode imiscuir-se em tal juízo, sob pena de violação do princípio da separação dos Poderes. Constata-se, contudo, que a criação de Sala de Situação para a gestão da epidemia, no que respeita a povos indígenas e de recente contato, encontra-se prevista em norma federal expedida pelo Ministério da Saúde. Confira-se:

PORTARIA CONJUNTA Nº 4.094/2018, DO MINISTÉRIO DA SAÚDE
E DA FUNAI

[...]

23. Portanto, existe norma federal reconhecendo a necessidade de criação da Sala de Situação e disciplinando a medida. Nessas condições, não há que se falar em interferência do Judiciário sobre Políticas Públicas, mas, sim, em mera implementação judicial de norma federal que não está sendo observada pelo Poder Executivo.

[...]

27. Não há dúvida de que existem múltiplas ações em curso. Entretanto, tais ações precisam ser coordenadas e precisam ser complementadas por medidas que não estão em curso. A criação sistemática de barreiras de proteção aos povos em isolamento e de contato recente não está em curso. A assistência à saúde dos inúmeros povos indígenas localizados nas muitas terras indígenas ainda pendentes de homologação não está em curso, o que os coloca sob risco de perecimento. Esses pontos só estão sendo percebidos porque os indígenas puderam se manifestar. Está claro, portanto, que tais povos, desde seu ponto de vista, são capazes de identificar providências e medidas, que, se ausentes, podem constituir um obstáculo para a efetividade das ações de saúde já pensadas pela União. Não basta que as ações sejam rápidas. É preciso que sejam eficazes. Portanto, deve-se buscar maior celeridade, mas a participação indígena é indispensável.”

Retirada de invasores de terras indígenas durante a pandemia de covid-19

“32. No que respeita aos povos indígenas em geral, os requerentes pedem o deferimento de medidas cautelares: (i) de retirada de invasores de 7 terras indígenas que consideram as mais críticas; [...].

[...] a situação não é nova nem guarda relação com a pandemia. Trata-se de problema social gravíssimo, presente em diversas terras indígenas e unidades de conservação, de difícil resolução, dado o grande contingente de pessoas (os requerentes falam em mais de 20.000 invasores em apenas uma das áreas) e o elevado risco de conflito armado. Não há como equacionar e solucionar esse problema nos limites de uma medida cautelar. É certo, porém, que a União deve se organizar para enfrentar a questão, que só faz crescer. Acrescente-se aqui que, segundo narrativa dos próprios requerentes, o ingresso de pessoas estranhas às comunidades em suas terras gera risco de contágio. Os requerentes inclusive atribuem tal contágio a equipes médicas do Ministério da Saúde e das Forças

Armadas. Há, portanto, considerável *periculum in mora* inverso na determinação da retirada tal como postulada, já que ela implicaria o ingresso de forças militares e policiais em terra indígena, em risco de conflito armado durante a pandemia e, por conseguinte, poderia agravar a ameaça já existente à vida de tais povos. Assim, é recomendável que se considere, por ora, medida emergencial de contenção e isolamento dos invasores em relação às comunidades indígenas ou providência alternativa apta a evitar o contato.”

Extensão dos serviços do Subsistema de Saúde Indígena do SUS a todos os indígenas no Brasil, ainda que localizados em terra não homologada ou em área urbana

“36. Os requerentes alegam que a Secretaria Especial de Saúde Indígena – SESAI e a FUNAI limitaram o atendimento do Subsistema de Saúde Indígena aos indígenas aldeados, residentes em terras indígenas homologadas, recusando atendimento: (i) aos indígenas urbanos (não aldeados), que são remetidos ao SUS normal, desconhecedor das suas necessidades específicas e peculiaridades culturais; bem como (ii) aos indígenas aldeados, residentes em terras indígenas, cuja demarcação e homologação ainda não foram concluídas pelo Poder Público.”

Prestação de assistência à saúde de povos indígenas localizados em área urbana (não aldeados)

“42. No mesmo sentido, povos indígenas localizados em zona urbana também constituem povos indígenas e, nessas condições, gozam dos mesmos direitos que todo e qualquer povo indígena. O fato de se localizarem em área urbana pode se dever: (i) ao avanço das cidades, (ii) à necessidade de deslocamento de lideranças, (iii) à busca de escolas ou de empregos, entre outros. A mera residência em área urbana não torna o indígena aculturado, tampouco implica a inexistência de necessidades, cultura e costumes particulares.

43. A questão não constitui uma opção de política pública, efetuada com base em juízo de discricionariedade técnica da autoridade, como alegado pela

Advocacia-Geral da União. Trata-se de decisão que viola norma supralegal reguladora dos critérios para reconhecimento dos povos indígenas e seu direito ao atendimento específico (Convenção 169 da OIT, art. 1º, 1). Afronta, ainda, a Lei nº 8.080/1990, que dispõe sobre a atenção à saúde dos indígenas e assegura a todos eles serviços especializados que levem em conta a sua realidade local e a sua cultura. Veja-se:

[...]

44. Está presente, portanto, a verossimilhança do direito alegado. Por outro lado, a AGU afirma que a extensão do Subsistema de Saúde Indígena aos indígenas urbanos excede as suas capacidades e gerará precarização do serviço, podendo comprometer o atendimento dos indígenas aldeados, que não dispõem da alternativa de recorrer ao SUS geral.

45. Muito embora a AGU não traga elementos de prova que evidenciem a alegação, o fato é que, em virtude da presente decisão, o Subsistema deverá passar a atender, de imediato, aos povos indígenas aldeados localizados em terras não homologadas, que não eram alcançados por seus serviços e que possivelmente não tinham alternativa de acesso ao SUS geral. Precisar, portanto, passar por uma considerável readequação, que tende a absorver parte significativa da sua capacidade institucional. Entendo, portanto, que há perigo na demora inverso no deferimento imediato da cautelar.

46. Entretanto, indígenas urbanos que por qualquer razão não tenham condições de acesso ao SUS geral fazem igualmente jus ao atendimento pelo Subsistema Indígena de Saúde ou a medidas que assegurem o acesso ao SUS geral ao menos provisoriamente.

47. Diante do exposto, defiro parcialmente a cautelar para estender o Sistema Indígena de Saúde apenas aos indígenas não aldeados (urbanos) sem condições de acesso ao SUS geral. Indefiro, por ora, a extensão à totalidade dos povos

indígenas urbanos. Determino, contudo, que o plano objeto do próximo tópico avalie a viabilidade de tal extensão e a considere.”

Elaboração de Plano de Enfrentamento e Monitoramento da Covid-19 para Povos Indígenas Brasileiros

“50. A competência para a formulação de um plano de tal natureza assiste, em princípio, à União. A criação, implementação e o monitoramento da execução de tal plano possivelmente envolve[m] órgãos, autoridades e expertises que não necessariamente participam do Conselho. Por outro lado, as competências do Conselho são absolutamente compatíveis com a formulação e o monitoramento de tal plano. Os povos indígenas têm indiscutível direito à participação na decisão, implementação e controle das ações de saúde que lhes são destinadas, como já demonstrado. E não parece haver óbice a que se ouça a Fundação Oswaldo Cruz e o Grupo de Trabalho de Saúde Indígena da Associação Brasileira de Saúde Coletiva – ABRASCO.

51. Diante do exposto, tendo em vista a necessidade de assegurar diálogo institucional e intercultural, por um lado, e de observar os princípios da precaução e da prevenção de outro, entendo que é o caso de atribuir à União a formulação do referido plano, com a participação do Conselho Nacional de Direitos Humanos, dos representantes dos povos indígenas e demais consultores *ad hoc*. Espera-se que tais atores sejam capazes de construir uma solução de consenso. Como já observado acima, o plano deverá contemplar, inclusive: (i) a avaliação da viabilidade de retirada de invasores de terras indígenas ou medidas alternativas à remoção; bem como (ii) o exame da viabilidade e eventual planejamento da expansão do atendimento do Subsistema de Saúde Indígena para indígenas não aldeados. Não se chegando, contudo, a um consenso e ausente qualquer outra solução, o presente juízo será obrigado a decidir acerca do plano.”

Diálogo entre o STF e os sistemas internacionais de direitos humanos

Voto do Relator, Ministro Luís Roberto Barroso: “A participação das comunidades indígenas, a meu ver, além de decorrer de um princípio de justiça natural – porque estamos tratando da vida, da terra e da cultura deles – também decorre de tratados internacionais que determinam que sejam ouvidos e considerados em todas as questões que digam respeito a seus povos, conforme decorre da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho.”

“16. [...] Na atual situação, em que há uma pandemia em curso, os povos em isolamento e de contato recente são os mais expostos ao risco de contágio e de extinção. Isso ocorre em razão das condições de vulnerabilidade imunológica e sociocultural já narradas. Por essa razão e de acordo com diretrizes internacionais da ONU e da Comissão IDH, a medida protetiva mais eficaz a ser tomada em favor de tais povos é assegurar-lhes o isolamento da sociedade envolvente, por meio de barreiras ou cordões sanitários que impeçam – inclusive com o uso da força, se necessário – o acesso de estranhos às suas terras. Confira-se:

DIRETRIZES DO ALTO COMISSARIADO DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA (OACNUDH)

‘Povos Indígenas

Os Estados devem levar em conta que os povos indígenas têm um conceito diferente de saúde, que inclui a medicina tradicional, e devem consultar e considerar o consentimento prévio e informado desses povos, com vistas a desenvolver medidas preventivas para interromper o COVID-19. Os Estados devem impor medidas que regulem o acesso de todas as pessoas ao território indígena, em consulta e colaboração com as populações envolvidas, especialmente com suas instituições representativas.

Em relação aos povos indígenas que vivem em isolamento voluntário ou na fase inicial de contato, os Estados e outros agentes devem considerá-los

como grupos populacionais especialmente vulneráveis. Barreiras para impedir que pessoas de fora acessem seus territórios devem ser rigorosamente gerenciadas para evitar qualquer contato’.

RESOLUÇÃO Nº 1/2020 DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS SOBRE PANDEMIA E DIREITOS HUMANOS NAS AMÉRICAS (CIDH)

‘Povos Indígenas

54. Proporcionar informações sobre a pandemia em seu idioma tradicional, estabelecer sempre que possível facilitadores interculturais que lhes permitam entender claramente as medidas adotadas pelo Estado e os efeitos da pandemia.

55. Respeitar de forma irrestrita o não contato com as cidades e segmentos de cidades indígenas em isolamento voluntário, dados os impactos muito sérios que o contágio do vírus pode representar para sua subsistência e sobrevivência como povo.

56. Tomar medidas reforçadas para proteger os direitos humanos dos povos indígenas no marco da pandemia da COVID-19, levando em consideração que esses grupos direito de receber cuidados de saúde culturalmente relevantes que levem em consideração cuidados preventivos, práticas de cura e medicamentos tradicionais’. [...] ⁶²

Voto do Ministro Alexandre de Moraes: “[...] Isso não ocorre só em relação às comunidades indígenas brasileiras na classificação de povos em isolamento ou de contato recente; é tanto que, em razão disso, houve necessidade de a própria Organização das Nações Unidas – a ONU – emitir diretrizes do alto comissariado da ONU para o enfrentamento da pandemia. E, nessas diretrizes, há expressa menção aos povos indígenas.

⁶² Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>. Acesso em: 06.07.2020.

Essas diretrizes ressaltam: ‘Os Estados devem levar em conta que os povos indígenas têm um conceito diferente da saúde que inclui a medicina tradicional; e devem consultar e considerar o consentimento prévio informado desses povos, com vistas a desenvolver medidas preventivas para interromper o covid-19’.

E o alto comissariado também, nessas diretrizes, colocou que – e isso é importantíssimo para o deslinde da presente causa –, em relação aos povos indígenas que vivem em isolamento voluntário ou nessa fase inicial de contato, os Estados e outros agentes devem considerá-los como grupos populacionais especialmente vulneráveis; e que barreiras para impedir que pessoas de fora acessem seus territórios devem ser rigorosamente gerenciadas para evitar qualquer contato.

Não bastassem essas diretrizes do alto comissariado, também a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, sobre pandemia e direitos humanos nas Américas, editou a Resolução nº 1/2020, também direcionada à maior proteção, seja uma proteção preventiva, seja uma proteção posterior às comunidades indígenas. Todas essas ideias, determinações e diretrizes vêm exatamente ao encontro do objeto principal da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.”

Voto do Ministro Edson Fachin: “Ora, a participação dos índios e suas comunidades na formulação de políticas públicas e nos processos decisórios que lhe digam respeito vem prevista pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, recepcionada com *status* legal pelo ordenamento jurídico brasileiro, e não se trata de mera faculdade dos órgãos administrativos, mas sim de etapa fundamental para a validade de ações e programas que afetem diretamente o modo de vida indígena.”

“Quanto à alegação de que apenas os índios que habitem terras já homologadas pelo Executivo podem receber as ações da FUNAI e da SESAI, trata-se de visão reducionista da condição indígena, não albergada pelo ordenamento jurídico.

Nem a Constituição nem qualquer outro diploma infraconstitucional atribuem a condição de índio ao fato de estar ou não habitando terra indígena homologada. De fato, a Convenção 169 da OIT destaca o critério da autoatribuição como fundamental para a caracterização da condição de indígena:

‘Artigo 1º

1. A presente convenção aplica-se:

a) aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial;

b) aos povos em países independentes, considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que habitavam o país ou uma região geográfica pertencente ao país na época da conquista ou da colonização ou do estabelecimento das atuais fronteiras estatais e que, seja qual for sua situação jurídica, conservam todas as suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte delas.

2. A consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção.

3. A utilização do termo ‘povos’ na presente Convenção não deverá ser interpretada no sentido de ter implicação alguma no que se refere aos direitos que possam ser conferidos a esse termo no direito internacional.’

Ademais, como bem pontuou o i. Relator, se cabe ao Estado promover a demarcação das terras indígenas, este não se desincumbe de seu papel e ainda rejeita a assistência àqueles que vivem em terras ainda não demarcadas ou não homologadas, trata-se de recusa inadmissível à proteção do direito à vida e à saúde dos índios, razão pela qual é cabível a atuação do Poder Judiciário no tema.”

Voto da Ministra Rosa Weber: “O Subsistema de Atenção à Saúde Indígena foi criado, como componente do SUS, pela Lei nº 9.836/1999, com a atribuição de proceder às ações e serviços de saúde voltados para o atendimento das populações indígenas, em todo o território nacional, coletiva ou individualmente.

[...]

É a consciência da identidade indígena que, nos moldes do Artigo 1º, 2, da Convenção nº 169 da OIT, traz a lume os destinatários do art. 231 da Constituição, e não o dado circunstancial de o pedaço de terra habitado já ter sido ou não devidamente demarcado e homologado, ou, por qualquer motivo o indígena ter constituído moradia em área urbana, sob pena de subtração indevida do universo daqueles a quem a norma é dirigida.

Tal critério veda que o Estado negue a identidade de um povo indígena que se reconheça como tal, tão somente em razão de a terra por ele habitada não estar devidamente demarcada.

Recusar ao indígena em aldeamento situado em terras não homologadas a fruição de direito por ele titularizado em função da sua condição pessoal ecoa a pretensão do malfadado Decreto de Emancipação, de 1978, de destituir o índio da própria identidade.

A limitação indevida do alcance do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena frustra a concretização de direitos constitucionais protegidos pela Constituição da República. O sentido das normas protetivas de direitos fundamentais, como já enfatizado, deve sempre ser buscado na interpretação que lhes confere a máxima eficácia.

[...]

Cumpre, pois, assegurar o acesso de todos os indígenas aldeados aos serviços do Subsistema Indígena de Saúde, independentemente de suas terras estarem ou não homologadas.

“A necessária participação de representantes das comunidades indígenas nas instâncias decisórias que afetem os seus interesses cumpre as exigências inscritas nos Artigos 2º e 6º da Convenção nº 169/OIT, *in verbis*:

[...]

No mesmo sentido, são os Artigos 18 e 19 da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas:

‘Artigo 18

Os povos indígenas têm o direito de participar da tomada de decisões sobre questões que afetem seus direitos, por meio de representantes por eles eleitos de acordo com seus próprios procedimentos, assim como de manter e desenvolver suas próprias instituições de tomada de decisões.’

‘Artigo 19

Os Estados consultarão e cooperarão de boa-fé com os povos indígenas interessados, por meio de suas instituições representativas, a fim de obter seu consentimento livre, prévio e informado antes de adotar e aplicar medidas legislativas e administrativas que os afetem.”

Voto do Ministro Gilmar Mendes: “Tendo isso como pano de fundo, em grande parte, as medidas apontadas pelo relator (instalação de barreiras sanitárias de proteção, implementação de sala de situação, além de participação efetiva nesta das comunidades indígenas e entidades representativas da sociedade – Conselho Nacional de Direitos Humanos, MPF, DPU) apresentam-se, ao meu ver, adequadas, necessárias e proporcionais para o fim de proteção específica das comunidades indígenas indicadas na petição inicial, acolhendo sugestões mundialmente disseminadas pela Organização das Nações Unidas (Diretrizes do Alto Comissariado da ONU) e, regionalmente, pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (Resolução 1/2020), [...]”

“Ainda no plano internacional, merece registro que, em 17.7.2020, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) concedeu medidas cautelares pleiteadas pela Hutukara Associação Yanomami e pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos, a favor dos povos indígenas Yanomami e Ye'kwana, nos seguintes termos:

V. DECISÃO

57. À luz dos antecedentes assinalados, a CIDH considera que o presente assunto reúne *prima facie* os requisitos de gravidade, urgência e irreparabilidade contidos no artigo 25 do seu Regulamento. Em consequência, a Comissão solicita ao Brasil que:

- a) adote as medidas necessárias para proteger os direitos à saúde, à vida e à integridade pessoal dos membros dos povos indígenas Yanomami e Ye'kwana, implementando, de uma perspectiva culturalmente apropriada, medidas preventivas contra a disseminação da COVID-19, além de lhes fornecer atendimento médico adequado em condições de disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e qualidade, de acordo com os parâmetros internacionais aplicáveis;
- b) acordar as medidas a serem adotadas com os beneficiários e seus representantes; e
- c) relatar as ações adotadas para investigar os fatos que levaram à adoção dessa medida cautelar e, assim, evitar sua repetição.

Destaco, na deliberação da CIDH, a inexorável necessidade da participação das comunidades potencialmente afetadas (item b), no mesmo sentido consignado pelo eminente relator nas medidas cautelares ora submetidas à ratificação deste plenário.”

Voto do Ministro Luiz Fux: “Senhor Presidente, cito aqui proteção transnacional dos povos indígenas; já foram indicados, pelos votos que me antecederam,

os documentos transnacionais, os documentos das decisões do Comitê Interamericano de Direitos; cito, até pela postura exemplar da Corte colombiana, que erigiu a figura do estado de coisas inconstitucional, que ela se dedicou ao tema e tocou num ponto importantíssimo que coincide com a Convenção nº 169 da OIT, ratificada e internalizada pelo Brasil, acerca da proteção da vida, da saúde e do meio ambiente, que envolvem o direito dos indígenas. A Corte colombiana, conforme aqui mencionei, já decidiu que a mera participação dos indígenas no processo de consulta prévia para realização de políticas que impactam o seu território é insuficiente. E nós sabemos que essa ADPF é proposta exatamente pela insuficiência das políticas governamentais, que aliás, num gesto de lealdade e ética, foi reconhecido pelo Advogado-Geral da União, que afirma que o poder público está se propondo a cumprir tudo aquilo que foi deliberado nessa minuciosa medida liminar deferida pelo Ministro Luís Roberto Barroso.”

“Diversos órgãos internacionais vêm advertindo para a necessidade de proteção especial para os povos indígenas no contexto da pandemia do coronavírus. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, por exemplo, expediu diretrizes para o enfrentamento da COVID-19, destacando medidas que devem ser adotadas em relação aos povos indígenas:

‘Os Estados devem levar em conta que os povos indígenas utilizam um conceito diferente de saúde, que compreende a medicina tradicional, e devem consultar e considerar o consentimento prévio e informado destes povos com vistas à elaboração de medidas preventivas para impedir o COVID-19. Os Estados devem impor medidas que regulem o acesso de pessoas ao território indígena, em consulta e colaboração com os povos interessados, especialmente com suas instituições representativas. Em relação aos povos indígenas que vivem em isolamento voluntário ou na fase inicial de contato, os Estados e outros agentes devem considerá-los como grupos populacionais especialmente vulneráveis. As barreiras que forem

implantadas para impedir o acesso de pessoas de fora de seus territórios devem ser gerenciadas rigorosamente, a fim de evitar qualquer contato⁶³.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a seu turno, expediu a Resolução n° 01/2020 sobre 'Pandemia e Direitos Humanos nas Américas', reconhecendo que grupos em situação de especial vulnerabilidade, como os povos indígenas, sentem mais fortemente os impactos do vírus, dada a realidade desigual e de violência generalizada a que estão submetidos. Por isso, a CIDH recomenda aos Estados as seguintes medidas:

'55. Respeitar de forma irrestrita o não contato com os povos e segmentos de povos indígenas em isolamento voluntário, dados os gravíssimos impactos que o contágio do vírus poderia representar para sua subsistência e sobrevivência como povo.

56. Extremar as medidas de proteção dos direitos humanos dos povos indígenas no contexto da pandemia da COVID-19, levando em consideração que estes coletivos têm direito a receber uma atenção à saúde com pertinência cultural, que leve em conta os cuidados preventivos, as práticas curativas e as medicinas tradicionais.

57. Abster-se de promover iniciativas legislativas e/ou avanços na implementação de projetos produtivos e/ou extrativos nos territórios dos povos indígenas durante o tempo que durar a pandemia, em virtude da impossibilidade de levar adiante os processos de consulta prévia, livre e informada (devido à recomendação da OMS de adotar medidas de distanciamento social) dispostos na Convenção 169 da OIT e outros instrumentos internacionais e nacionais relevantes na matéria"⁶⁴.

⁶³ ONU. Oficina do Alto Comissariado das Nações Unidas. Directrices Relativas a la COVID-19, p. 8. Genebra, 14 de abril de 2020. Disponível em: https://www.ohchr.org/Documents/Events/COVID-19_Guidance_SP.pdf.

⁶⁴ Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Resolução n° 01/2020 sobre 'Pandemia e Direitos Humanos nas Américas'. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>.

“Os requerentes pedem, ainda, o deferimento de medida cautelar que determine a elaboração e o monitoramento de um plano de enfrentamento da COVID-19 para os povos indígenas brasileiros. Afirmam que não desconhecem o ‘Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo Novo Coronavírus em Povos Indígenas’, mas que ele é vago, expressa meras orientações gerais e não prevê medidas concretas, cronograma ou definição de responsabilidades. Observam, ainda, que o Plano não contou com a participação de comunidades indígenas em sua formulação.

Com efeito, a ausência de participação das comunidades nas políticas públicas que lhes afetam é sinal claro da severa insuficiência das medidas empreendidas pela União. Consoante disposto na Convenção 169 da OIT, que foi ratificada e internalizada pelo Brasil, as decisões acerca da proteção da vida, da saúde e do meio ambiente que envolvam povos indígenas devem necessariamente ser tomadas com a sua participação.”

Dispositivo da decisão

“Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, [...], por maioria de votos, em referendar a cautelar deferida parcialmente, em 8 de julho de 2020, pelo Ministro Luís Roberto Barroso (Relator), nos seguintes termos: ‘III. SÍNTESE DAS CAUTELARES DEFERIDAS 62. Diante do exposto, são as seguintes as medidas cautelares deferidas por este Relator: III.1. QUANTO AOS POVOS INDÍGENAS EM ISOLAMENTO OU POVOS INDÍGENAS DE RECENTE CONTATO: 1. Criação de barreiras sanitárias, que impeçam o ingresso de terceiros em seus territórios, conforme plano a ser apresentado pela União, ouvidos os membros da Sala de Situação (infra), no prazo de 10 dias, contados da ciência desta decisão. 2. Criação de Sala de Situação, para gestão de ações de combate à pandemia quanto aos Povos Indígenas em Isolamento e de Contato Recente, nos seguintes termos: (i) composição pelas autoridades que a União entender pertinentes, bem como por membro da Procuradoria-Geral da República, da Defensoria Pública da União e por representantes indígenas indicados pela APIB; (ii) indicação de membros pelas respectivas entidades, no prazo de 72 horas a contar da ciência desta decisão, apontando-se seus respectivos nomes, qualificações, correios eletrônicos e telefones de contato, por meio de petição ao presente juízo; (iii) convocação da primeira reunião da Sala de Situação, pela União, no prazo de 72 horas, a contar da indicação de todos os representantes, por correio eletrônico com aviso de recebimento encaminhado a todos eles, bem como por petição ao presente juízo; (iv) designação e realização da primeira reunião, no prazo de até 72 horas da convocação, anexada a respectiva ata ao processo, para ciência do juízo. III.2. QUANTO A POVOS INDÍGENAS EM GERAL 1. Inclusão, no Plano de Enfrentamento e Monitoramento da Covid-19 para os Povos Indígenas (infra), de medida emergencial de contenção e isolamento dos invasores em relação às comunidades indígenas ou providência alternativa, apta a evitar o contato. 2. Imediata extensão dos serviços do Subsistema Indígena de Saúde aos povos aldeados situados em terras não homologadas. 3. Extensão dos serviços do Subsistema Indígena de Saúde aos povos indígenas não aldeados, exclusivamente, por ora, quando verificada barreira de acesso ao SUS geral. 4. Elaboração e monitoramento de um Plano de Enfrentamento da COVID-19 para os Povos Indígenas Brasileiros pela União, no prazo de 30 dias contados da ciência desta decisão, com a participação do Conselho Nacional de Direitos Humanos e dos representantes das comunidades indígenas, nas seguintes condições: (i) indicação dos representantes das comunidades indígenas, tal como postulado pelos requerentes, no prazo de 72 horas, contados da ciência dessa decisão, com

respectivos nomes, qualificações, correios eletrônicos e telefones de contatos, por meio de petição ao presente juízo; (ii) apoio técnico da Fundação Oswaldo Cruz e do Grupo de Trabalho de Saúde Indígena da Associação Brasileira de Saúde Coletiva – ABRASCO, cujos representantes deverão ser indicados pelos requerentes, no prazo de 72 horas a contar da ciência desta decisão, com respectivos nomes, qualificações, correios eletrônicos e telefones de contato; (iii) indicação pela União das demais autoridades e órgãos que julgar conveniente envolver na tarefa, com indicação dos mesmos elementos. 63. Observa-se, por fim, que todos os prazos acima devem ser contados em dias corridos e correrão durante o recesso. O término do recesso coincidirá aproximadamente com a conclusão da elaboração dos planos e seu exame pelo juízo, de modo que não há risco de concretização de medidas irreversíveis antes do retorno do Supremo Tribunal Federal a pleno funcionamento, ressalvadas novas situações emergenciais que possam ocorrer no período e que demandem interferência imediata. 64. A implementação das cautelares não prejudica que se dê continuidade a todas as ações de saúde já em curso e planejadas em favor das comunidades indígenas, que não devem ser interrompidas. CONCLUSÃO 65. Por todo o exposto, defiro parcialmente as cautelares postuladas pelos requerentes, nos termos e condições previstos acima (item III)’, vencidos parcialmente o Ministro Edson Fachin, que deferia a liminar em maior amplitude, e o Ministro Ricardo Lewandowski, que acompanhava o Relator e estabelecia prazos. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello e Cármen Lúcia.”

ADPF 709 TPI-Ref: Referendo da cautelar parcialmente deferida para determinar à União a adoção das medidas necessárias à proteção das populações das Terras Indígenas Yanomami e Munduruku

Identificação da decisão

Relator: Ministro Luís Roberto Barroso

Julgamento: 21.06.2021



FASE 1 – Diagnóstico do problema e atribuição de caráter estrutural ao processo

FASE 2 – Apresentação e avaliação de Plano

FASE 3 – Monitoramento

Resumo da decisão

Referendo da cautelar parcialmente deferida para determinar à União a adoção imediata de todas as medidas necessárias à proteção da vida, da saúde e da segurança das populações indígenas que habitam as Terras Indígenas (TIs) Yanomami e Munduruku, diante da ameaça de ataques violentos e da presença de invasores, com o destacamento de todo o efetivo necessário a tal fim e a permanência dele no local enquanto presente tal risco. Além disso, a decisão determina uma série de medidas à União para que assegure de forma efetiva o cumprimento do plano.

Ementa

“DIREITOS FUNDAMENTAIS. POVOS INDÍGENAS. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. TUTELA PROVISÓRIA INCIDENTAL. CONFLITOS VIOLENTOS, PRESENÇA DE INVASORES, GARIMPO ILEGAL E CONTÁGIO POR COVID-19 NAS TIs YANOMAMI E MUNDURUKU.

1. Os requerentes da presente ADPF e nove outras entidades que atuam no feito como *amici curiae* relatam ataques a tiros a indígenas, mortes, desnutrição, anemia, contágio por mercúrio, desmatamento e garimpo ilegal, bem como a prática de ilícitos de toda ordem decorrentes da presença de invasores nas Terras Indígenas Yanomami e Munduruku, no curso da pandemia. Afirmam que tal presença é responsável ainda pelo contágio de tais comunidades por COVID-19. À luz de tal quadro, pedem deferimento de tutela provisória incidental para assegurar a vida, a saúde e a segurança de tais povos no contexto da crise sanitária.

2. Verossimilhança do direito e perigo na demora configurados. Incidência dos princípios da precaução e da prevenção, conforme jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal. Nesse sentido: ADI 5.592, Rel. p/ acórdão Min. Edson Fachin; ADI 4.066, Rel. Min. Rosa Weber; RE 627.189, Rel. Min. Dias Toffoli.

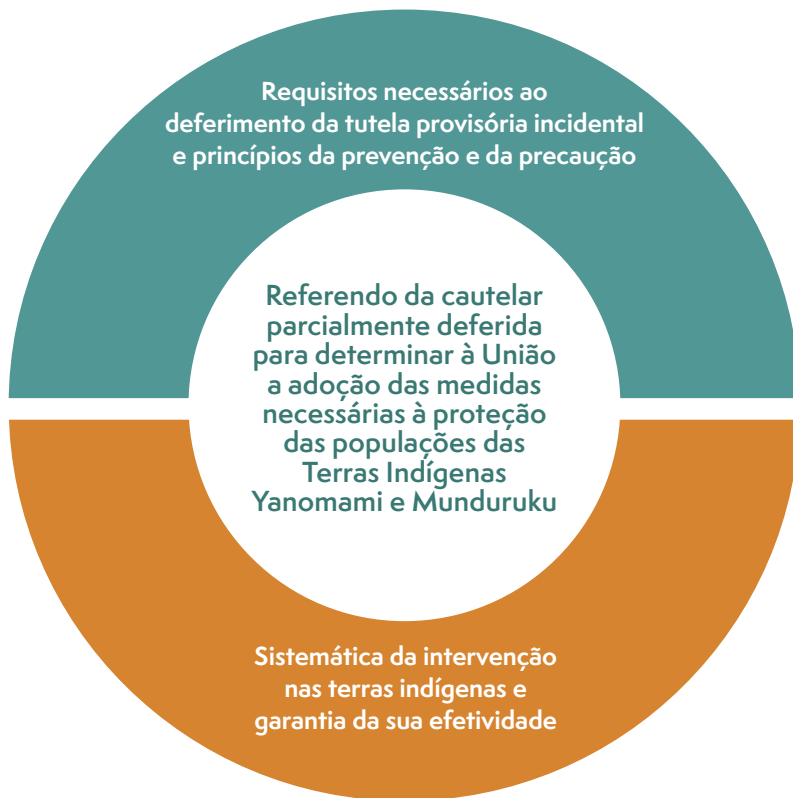
3. Determinação de adoção imediata de todas as medidas necessárias à proteção da vida, da saúde e da segurança da população indígena que habita as TIs Yanomami e Munduruku.

4. Voto pela ratificação da cautelar parcialmente deferida.”

Tese

Não houve fixação de tese.

Fundamentação e determinações complementares



Requisitos necessários ao deferimento da tutela provisória incidental e princípios da prevenção e da precaução

“8. [...], entendendo suficientemente demonstrados os indícios de ameaça à vida, à saúde e à segurança das comunidades localizadas na TI Yanomami e na TI Munduruku. Tais indícios se expressam na vulnerabilidade de saúde de tais povos, agravada pela presença de invasores, pelo contágio por COVID-19 que eles geram e pelos atos de violência que praticam. Nesse sentido, vale transcrever Nota Técnica do Grupo de Trabalho em Saúde Indígena da Associação Brasileira de Saúde Coletiva – ABRASCO, de 17.05.2021 [...], dando conta da gravidade da situação de saúde e de contágio de tais comunidades:

‘O acirramento da crise sanitária no contexto da pandemia da Covid-19

Conforme descrevemos anteriormente, a situação nutricional dos povos indígenas se caracteriza por um cenário de desnutrição crônica em menores de cinco anos. Também estão bem descritas na literatura as correlações entre garimpo e o aparecimento de surtos epidêmicos de malária em povos indígenas, que vem afetando particularmente os menores de 10 anos. Além da malária, a presença do garimpo nos territórios tradicionais tem elevado os níveis de exposição e contaminação por mercúrio nessas populações, tanto de adultos como de crianças. Os fatores acima mencionados atuando sinergicamente conformam um conjunto de vulnerabilidades socioambientais que afetam negativamente a saúde dos povos indígenas no contexto da pandemia, podendo criar condições para o agravamento nos casos de COVID-19.

[...]

Embora a população Munduruku, hoje estimada em 12.000 pessoas, represente menos da metade da população Yanomami, o número de casos de Covid-19 confirmados ($n=2.132$) no boletim epidemiológico publicado pelo DSEI Tapajós em 14/05/2021, é 50% maior do que o notificado

pelo DSEI Yanomami. Ademais, o número de óbitos (n=19) registrados no DSEI Rio Tapajós também ultrapassa o reportado no DSEI Yanomami: [...]

9. Assiste razão, ainda, aos requerentes no sentido de que, diante de tais indícios e do risco de contágio e morte, a decisão proferida neste feito deve se basear nos princípios constitucionais da prevenção e da precaução, conforme jurisprudência consolidada nesta Corte. Nesse sentido: ADI 5.592, Rel. p/ acórdão Min. Edson Fachin; ADI 4.066, Rel. Min. Rosa Weber; RE 627.189, Rel. Min. Dias Toffoli. De fato, ainda que pudesse haver qualquer dúvida sobre a ameaça aos bens e direitos já aludidos, os elementos apresentados são suficientes para recomendar que se adotem medidas voltadas à proteção de tais povos.

10. Além disso, o risco à vida, à saúde e à segurança de tais povos se agrava ante a recalcitrância e a falta de transparência que tem marcado a ação da União neste feito, o que obviamente não diz respeito a todas as autoridades que oficiam no processo, muitas das quais têm empenhado seus melhores esforços, mas diz respeito a algumas delas, suficientes para comprometer o atendimento a tais povos. Não há dúvida, ademais, do evidente perigo na demora, dado que todo tempo transcorrido pode ser fatal e implicar conflitos, mortes ou contágio.”

Sistemática da intervenção nas terras indígenas e garantia da sua efetividade

“12. Quanto à sistemática da intervenção da União em tais terras determino, ainda, que: (i) está vedada à União a atribuição de qualquer publicidade às suas ações, devendo abster-se de divulgar datas e outros elementos, que, ainda que genéricos, possam comprometer o sigilo da operação, de modo a assegurar sua efetividade; (ii) eventuais providências que demandem a atuação deste Juízo quanto a tais ações deverão ser processadas nos autos sigilosos em que tramita o Plano Sete Terras Indígenas; (iii) a União deverá entrar em contato com o representante da PGR, conforme orientado nos aludidos autos, para acompanhamento da operação, assegurada a cadeia de custódia da informação; (iv)

a União deverá apresentar relatório sobre a situação das aludidas TIs e sobre a operação realizada, tal como ali determinado; (v) de forma a evitar a reiteração do ilícito, está desde logo autorizado pelo Juízo que as medidas de intervenção sejam acompanhadas da destruição ou inutilização dos produtos, subprodutos e instrumentos da infração, inclusive dos equipamentos nela utilizados, pelos fiscais ambientais, no local do flagrante, sem necessidade de autorização de autoridade administrativa hierarquicamente superior, providência cautelar hierarquicamente superior, providência cautelar amparada pelos arts. 25 e 72, V, da Lei nº 9.605/1998 e pelos arts. 101, I, e 111 do Decreto nº 6.514/2008. Nesse sentido, a Polícia Federal deverá dar ciência desta decisão aos servidores que participarem da operação para que destruam os equipamentos.”

Diálogo entre o STF e o SIDH

Não houve diálogo.

Dispositivo da decisão

“Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual, na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade, em ratificar a decisão que deferiu parcialmente a cautelar, nos seguintes termos: *inaudita altera pars*, para determinar à União a adoção imediata de todas as medidas necessárias à proteção da vida, da saúde e da segurança das populações indígenas que habitam as TIs Yanomami e Munduruku, diante da ameaça de ataques violentos e da presença de invasores, devendo destacar todo o efetivo necessário a tal fim e permanecer no local enquanto presente tal risco. [...]”

ADPF 709 MC-Segunda-Ref: Medida cautelar incidental deferida para ratificar a medida cautelar já concedida pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal

Identificação da decisão

Relator: Ministro Luís Roberto Barroso

Julgamento: 02.03.2022



FASE 1 – Diagnóstico do problema e atribuição de caráter estrutural ao processo

FASE 2 – Apresentação e avaliação de Plano

FASE 3 – Monitoramento

Resumo da decisão

Decisão que reafirmou a medida cautelar anteriormente ratificada e determinou: (i) a suspensão imediata dos efeitos e atos administrativos praticados pela Funai, com o propósito de legitimar a sua não atuação em ações de proteção territorial de terras indígenas não homologadas; e (ii) a implementação de atividade de proteção territorial nas terras indígenas pela Funai, independentemente de estarem homologadas, nos termos do voto do Relator.

Ementa

“DIREITO CONSTITUCIONAL E SANITÁRIO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. REFERENDO DE MEDIDA CAUTELAR INCIDENTAL. POVOS INDÍGENAS. NEGATIVA DE PROTEÇÃO TERRITORIAL EM TERRAS INDÍGENAS NÃO HOMOLOGADAS. COMPROMETIMENTO DE AÇÕES DE SAÚDE.

1. Pedido de cautelar incidental formulado pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB, por meio do qual requer a suspensão de atos administrativos praticados pela FUNAI, com o propósito de legitimar a supressão da sua atuação em ações de proteção territorial de terras indígenas não homologadas.

2. Reiteradas tentativas de desprover povos indígenas situados em terras não homologadas de direitos, serviços e políticas públicas essenciais, bem como reiteradas tentativas de esvaziar decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal. Veja-se: (i) o Presidente da República declarou que não demarcará terras indígenas em seu governo; (ii) atos da União buscaram ‘revisar’ demarcações em curso e sustar a prestação de serviços àquelas não concluídas (Parecer nº 001/2017/GAB/CGU/AGU); (iii) decisão judicial suspendeu tal providência, determinando a prestação dos serviços (RE nº 1.017.365, Rel. Min. Edson Fachin); (iv) a despeito disso, a União resistiu à prestação do serviço especial de saúde em terras indígenas não homologadas; (v) nova decisão judicial determinou a prestação do serviço de saúde em tais terras (ADPF MC nº 709, Rel. Min. Luís Roberto Barroso); (vi) na sequência, a FUNAI editou resolução voltada à heteroidentificação de povos indígenas, com base na situação territorial de suas áreas (Resolução FUNAI nº 4/2021); (vii) nova decisão judicial suspendeu a providência (ADPF nº 709, Rel. Min. Luís Roberto Barroso); (ix) não satisfeita, a FUNAI por meio dos atos objeto desta decisão, pretende desprover terras indígenas não homologadas de proteção territorial (Ofício Circular nº 18/2021/CGMT/DPT/FUNAI e Parecer nº 00013/2021/COAF-CONS/PFE-FUNAI/PGF/AGU).

3. Trata-se de tentativa de esvaziamento de medida cautelar ratificada pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal, nos autos desta ADPF 709, em que se determinou: (i) a formulação de Plano Geral de Enfrentamento à COVID-19 para Povos Indígenas, (ii) a extensão dos serviços do Subsistema de Atenção à Saúde aos povos indígenas de terras não homologadas e (iii) a criação de barreiras sanitárias em favor de povos indígenas isolados e de recente contato. Esse conjunto de providências judiciais complementares têm o propósito, entre outros, de conter a circulação de terceiros em área indígena, de modo a evitar o contágio, suprimir invasores e assegurar acesso a políticas públicas de saúde. Nessa linha, a proteção do território e a contenção do trânsito de não indígenas estão diretamente ligados à implementação das cautelares já deferidas.

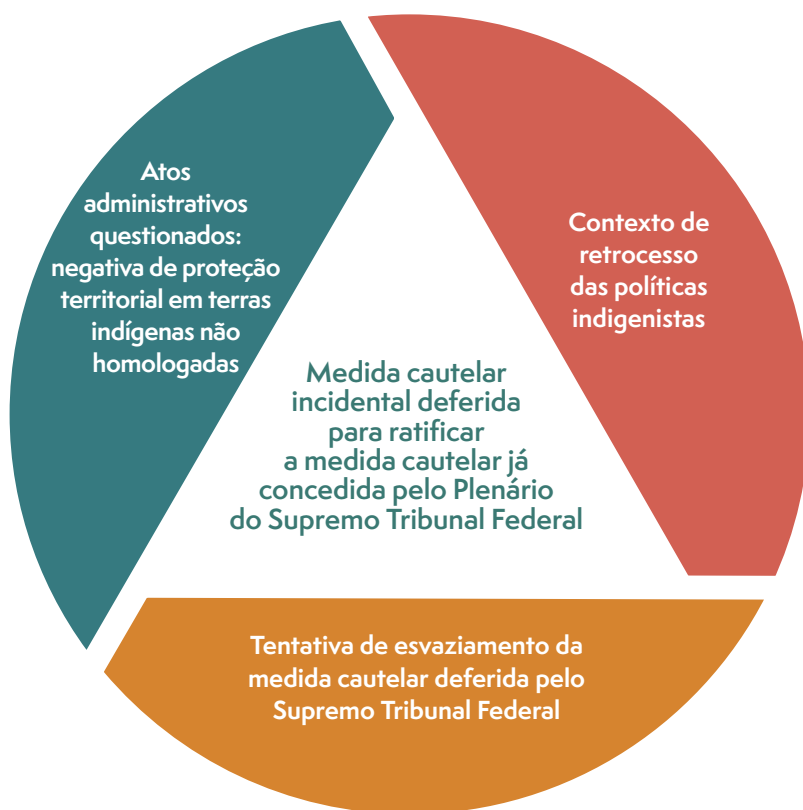
4. Comunicação às autoridades competentes para cumprimento urgente, sob pena de apuração de crime de desobediência.

5. Voto pela ratificação da cautelar incidental deferida.”

Tese

Não houve fixação de tese.

Fundamentação e determinações complementares



Atos administrativos questionados: negativa de proteção territorial em terras indígenas não homologadas

“1. [...] O Despacho nº 00023/2021/CPCOAF/PFE-FUNAI/PGF/AGU, aprova o Parecer nº 00013/2021/COAFCONS/PFE-FUNAI/PGF/AGU (doc.1532). Trata-se de parecer que fixa orientação jurídica da Procuradoria Federal Especializada junto à FUNAI, concluindo que apenas após a homologação da demarcação da terra indígena caberia àquela fundação implementar ações destinadas à proteção da indisponibilidade da terra e à proteção do usufruto exclusivo em favor dos indígenas. [...]

2. Já o Ofício Circular Nº 18/2021/CGMT/DPT/FUNAI é ato administrativo praticado pelo Coordenador-Geral de Monitoramento Territorial da FUNAI, dirigido aos Coordenadores Regionais, aos Serviços de Gestão Ambiental e Territorial – SEGATs e às Coordenações Técnicas Locais (CTLs), determinando a observância, em sede administrativa, das conclusões daquele parecer jurídico. De acordo com o ofício os Planos de Trabalho de Proteção Territorial (PTPT) deverão prever atividades apenas para terras que ao menos tenham sido homologadas. [...]

3. Trata-se, portanto, de atos administrativos que afastam a proteção a terras indígenas que não tenham sido homologadas. De acordo com dados do Instituto Socioambiental (ISA), das 726 terras indígenas do país, 239 ainda não foram homologadas⁶⁵.”

Contexto de retrocesso das políticas indigenistas

“5. Ocorre que se está diante de um contexto em que o próprio Presidente da República assumiu postura contrária à regularização das terras indígenas e declarou publicamente que, em seu governo, elas não seriam demarcadas⁶⁶. De

⁶⁵ Informação obtida em: <https://terrasindigenas.org.br>, acesso em 25.01.2022.

⁶⁶ Nas palavras do Presidente da República, “Não demarcarei um centímetro quadrado a mais de terra indígena. Ponto final.” Disponível em: <https://oglobo.globo.com/epoca/expresso/nao-demarcarei-umcentimetro-quadrado-mais-de-terra-indigena-diz-bolsonaro-23300890>, acesso em 26.01.2022.

fato, de acordo com informações prestadas pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos, os processos de demarcação se encontram paralisados desde 2019⁶⁷.

6. Assim, de um lado, não se demarcam novas terras ou se homologam demarcações já realizadas. E, de outro lado, utiliza-se o argumento da não homologação para retirar a proteção das terras não homologadas e de suas comunidades. Ora, a não homologação de tais terras deriva de inércia deliberada do poder público, que viola o direito originário de tais povos, previsto na Constituição, cabendo à União o dever (e não a escolha) de demarcar suas terras (CF, art. 231). De se notar, ainda, que tais demarcações deveriam estar concluídas no prazo de 5 anos, contados da promulgação da Carta (ADCT, 67).

7. Vale lembrar, igualmente, que, durante o atual governo, a União pretendeu revisar os processos administrativos de demarcação que ainda não haviam sido concluídos, com fundamento no Parecer nº 001/2017/GAB/CGU/AGU. Tal iniciativa foi contida por decisão liminar proferida pelo Min. Edson Fachin nos autos do RE nº 1.017.365, na qual relata que a FUNAI, com base no documento, deixaria de atender e prestar serviços a índios situados em áreas não homologadas, que deixariam de receber políticas públicas destinadas aos povos indígenas. [...]

[...]

9. Posteriormente ao deferimento da cautelar, a FUNAI editou a Resolução nº 4, de 22 de janeiro de 2021, que estabeleceu critérios de heteroidentificação aplicáveis aos povos indígenas, (i) fazendo condicionamentos vinculados ao território ocupado ou habitado pelo indígena e estabelecendo este critério como o principal para seu reconhecimento; e (ii) determinando que a sua hete-

⁶⁷ Informações prestadas em memoriais relativos ao RE nº 1.017.365-SC. De acordo com o CNDH, “o processo de militarização da Funai coincide com a paralisia do processo de demarcação de terras indígenas no país (...). Sobre a paralisação da demarcação de terras indígenas o CNDH manifestou preocupação e solicitou à Funai informações sobre processos (...) A planilha encaminhada ao CNDH apresenta uma lista de 83 terras indígenas declaradas, das quais apenas nove foram homologadas e não há informações sobre o registro e desintrusão das mesmas. O documento oficial comprova que estes processos estão paralisados desde 01 de janeiro de 2019 (doc. Anexo)”. [...]

roidentificação lastreada em ‘critérios técnicos/científicos’, que não especificou quais são. Tal resolução foi suspensa por nova medida cautelar deferida nos autos da presente ação (doc. 861). Na ocasião, explicitiei que a resolução violava o art. 231 da Constituição, o art. 1º, 2, da Convenção 169 da OIT e a própria cautelar deferida por este Juízo porque, por via transversa, favorecia a descaracterização de povos indígenas localizados em terras indígenas não homologadas como indígenas, dificultando a fruição de serviços públicos, entre os quais de proteção à sua saúde.

10. Por fim, por meio dos atos objeto desta decisão, verifica-se nova tentativa da FUNAI de omitir-se na prestação de serviços a povos indígenas localizados em terras não homologadas, desta vez utilizando a não conclusão da homologação para evitar o controle territorial que deve ser exercido sobre tais áreas e que é condição para a proteção à sua saúde.

11. [...] Fica clara a persistência dos recursos de que vem se valendo a FUNAI – fundação que deveria estar voltada à tutela dos direitos dos indígenas – para desassistir tais povos.”

Tentativa de esvaziamento da medida cautelar deferida pelo Supremo Tribunal Federal

“12. Mas não é só. Os atos da FUNAI representam uma tentativa – reiterada, é válido frisar – de esvaziamento de medidas de proteção já deferidas por este juízo. Em primeiro lugar, ao afastar a proteção territorial em terras não homologadas, a FUNAI sinaliza a invasores que a União se absterá de combater atuações irregulares em tais áreas, o que pode constituir um convite à invasão de áreas que são sabidamente cobiçadas por grileiros e madeireiros, bem como à prática de ilícitos de toda ordem.

[...]

15. Ainda que o Ofício Circular Nº 18/2021/CGMT/DPT/FUNAI excepcione as terras indígenas alvo de decisão judicial da não incidência da ação de proteção territorial da FUNAI, fato é que a APIB traz evidências de que o controle territorial sobre tais áreas já não estava ocorrendo, mesmo antes da nova orientação. Vale registrar, ainda, que as áreas objeto de decisão judicial, segundo os atos impugnados, deverão ser devidamente informadas nos Planos de Trabalho de Proteção Territorial, como condição para que a proteção da FUNAI não deixe de se implementar, e está claro que não há grande empenho da fundação em prestar o serviço.

[...]

17. Não há dúvida de que a nova orientação, que nega a proteção territorial da FUNAI nessas áreas, certamente contribuirá para a intensificação desse processo. A presença do órgão federal de proteção ao índio é uma proteção institucional relevante para tais populações.”

Diálogo entre o STF e o SIDH

Não houve diálogo.

Dispositivo da decisão

“Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual, por unanimidade de votos, em ratificar a medida cautelar já concedida para determinar: (i) a suspensão imediata dos efeitos do Ofício Circular n. 18/2021/CGMT/DPT/FUNAI e o parecer n. 00013/2021/COAF-CONS/PFEFUNAI/PGF/AGU; e (ii) a implementação de atividade de proteção territorial nas terras indígenas pela FUNAI, independentemente de estarem homologadas, nos termos do voto do Relator.”

ADPF 709: Necessidade de elaboração e execução de um plano estruturado para a desintrusão das 7 terras indígenas

Identificação da decisão

Relator: Ministro Luís Roberto Barroso

Julgamento: 09.11.2023



FASE 1 – Diagnóstico do problema e atribuição de caráter estrutural ao processo

FASE 2 – Apresentação e avaliação de Plano

FASE 3 – Monitoramento

Resumo da decisão

Decisão monocrática que afirma que o Plano das 7 Terras Indígenas e o Quarto Plano de Enfrentamento e Monitoramento da Covid-19 se mostraram insuficientes para enfrentar o problema da invasão de terras indígenas e as falhas estruturais que ameaçam a saúde indígena. Observa, ainda, que tais planos estão desatualizados e há graves atrasos no cumprimento de suas determinações, especialmente em relação à desintrusão. Diante do quadro, determina à União a elaboração de um novo plano de desintrusão e de um novo plano para aperfeiçoamento do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena.

Ementa

“DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE DA POPULAÇÃO INDÍGENA E DESINTRUSÃO DE TERRAS ILEGALMENTE OCUPADAS. NECESSIDADE DE ELABORAÇÃO DE NOVOS PLANOS.

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental que tem por objeto ações e omissões do Poder Público que colocam em risco a saúde da população indígena no país. Ao apreciar o pedido cautelar (j. em 05.08.2020), esta Corte determinou a adoção de três conjuntos de medidas destinadas: (i) à proteção dos povos indígenas em isolamento e de recente contato; (ii) à contenção e ao isolamento dos invasores de terras indígenas em geral; e (iii) à prestação de serviços de saúde aos povos indígenas.

2. O Plano das 7 Terras Indígenas e o Quarto Plano de Enfrentamento e Monitoramento da Covid-19 se mostraram insuficientes para enfrentar o problema da invasão de terras indígenas e as falhas estruturais que ameaçam a saúde indígena. Além disso, eles estão desatualizados e há graves atrasos no cumprimento de suas determinações, especialmente em relação à desintrusão.

3. Em um processo estrutural, o Judiciário deve colaborar com a organização de políticas públicas efetivas e com a atuação coordenada entre diferentes atores estatais. Para que se obtenha alteração significativa na realidade violadora de direitos fundamentais, é preciso desenvolver planos de ação com elementos que permitam o monitoramento da sua execução e a avaliação da efetividade de suas medidas.

4. Determinação à União para que: (i) no prazo de 60 (sessenta) dias, elabore novo plano para desintrusão das 7 Terras Indígenas, a ser executado no prazo máximo de 12 (doze) meses; e (ii) no prazo de 90 (noventa) dias, apresente plano de ação para aperfeiçoamento do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena, a ser executado em até 3 (três) anos. Os planos devem apresentar parâmetros claros de ação e financiamento, bem como critérios de avaliação e monitoramento.”

Tese

Não houve fixação de tese.

Fundamentação e determinações complementares



Plano estruturado para a desintrusão das 7 terras indígenas

“10. No tocante à desintrusão, existem dois problemas principais. Primeiro, a demora excessiva para avançar na efetivação do Plano das 7 TIs. Passados mais de 2 (dois) anos desde a sua apresentação, o Governo Federal segue na tentativa de realizar a desintrusão de todas as terras indicadas, com pouca transparência sobre as medidas efetivamente adotadas, os critérios para avaliar o avanço da desintrusão, as metas específicas a serem atingidas e o cronograma para finalizar o processo.

11. Segundo, o Plano das 7 Terras é quase totalmente focado nas medidas de isolamento e expulsão dos invasores. Por se tratar de uma desintrusão, essas são medidas essenciais e que devem ser priorizadas. É importante que existam previsões específicas para o sufocamento de ocupações ilegais e a destruição de equipamentos utilizados, em particular, no garimpo, na criação de gado e na pesca.

12. Porém, para que a desintrusão seja efetiva e assegure a posse da terra para a comunidade indígena, é preciso estruturar uma intervenção governamental que foque também em medidas de médio e longo prazo, evitando que os invasores retornem às terras. Assim, não basta prever como os invasores serão removidos, é preciso estabelecer como a desintrusão será garantida em médio e longo prazo.

13. Um plano efetivo deve contemplar ações de vigilância para monitorar e proteger as terras indígenas. Conforme o caso específico, é necessário fixar medidas de caráter social para aqueles que estão sendo removidos dessas terras, como o reassentamento ou a inclusão em benefícios sociais. Caso contrário, esses grupos irão retornar para o território que foi desocupado ou irão buscar novas terras para ocupação. Para que a proteção às comunidades indígenas seja duradoura, faz-se necessário uma política pública mais ampla, que tenha como primeira fase o processo de desintrusão, mas que estabeleça medidas complementares para assegurar que aqueles que foram removidos não precisem

retornar ao local. Apesar da importância dessas outras medidas, o Plano das 7 TIs faz poucas menções a elas, referindo-as apenas em suas últimas páginas.”

Implementação de políticas públicas para a desintrusão

“16. [...], seguindo as orientações da própria Presidência da República para a formulação de políticas públicas⁶⁸, o Ministério da Justiça e Segurança Pública e a Secretaria-Geral da Presidência devem coordenar uma proposta estruturada de política pública efetiva para a desintrusão das Terras Indígenas faltantes, em conjunto com todos os órgãos e entidades públicos federais com competência sobre as questões específicas relacionadas, inclusive para a recuperação da segurança alimentar na TI Yanomami. A política deverá prever: os objetivos específicos para cada terra indígena, os recursos necessários e disponíveis (físicos, financeiros e humanos), o detalhamento das atividades que serão realizadas e seu cronograma; os impactos esperados da intervenção; os indicadores, com insumos, produtos, resultados, impactos, valor da linha de base e frequência da coleta, bem como os órgãos responsáveis pela coleta e análise de dados; as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças para a efetividade das medidas previstas.”

Estrutura de governança

“17. A estrutura de governança deve ser composta por ocupantes de Cargos Comissionados Executivos (CCE) ou Funções Comissionadas Executivas (FCE) de nível 15 ou superior e será diretamente responsável por planejar, monitorar e avaliar a implementação efetiva da decisão, informando mensalmente dos avanços realizados ao Supremo Tribunal Federal.”

⁶⁸ Presidência da República. Avaliação de políticas públicas: guia prático de avaliação *ex ante*, 2018, disponível em https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/153743_analise-exante_web_novo.pdf/view.

Disponibilidade de recursos financeiros

“18. Por fim, em caso de ausência de recursos disponíveis, o Poder Executivo deve avaliar a abertura de crédito extraordinário para concluir as desinversões das 7 Terras Indígenas no prazo máximo de 12 (doze) meses. Importante salientar que, enquanto o novo plano é elaborado, as medidas que já estão sendo adotadas para a proteção do Território Yanomami e das demais Terras Indígenas devem ser mantidas e reforçadas.”

Política pública estruturada para a proteção da saúde indígena

“19. [...] há uma falha sistemática na organização do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena, coordenado pela SESAI. Para proteger as comunidades indígenas da Covid-19, inclusive de potenciais mutações e variantes que possam surgir, é preciso enfrentar as causas da falha estrutural na saúde indígena. Dessa forma, o Quarto Plano, homologado parcialmente em 2021, não se mostra apto para assegurar a proteção sanitária necessária.

20. Isso já foi reconhecido nas reuniões da Sala de Situação. Conforme se observa nas atas de reunião, o foco do plano atual ainda reside na superação das ameaças à saúde indígena que tornam este grupo mais vulnerável à Covid-19. No entanto, a própria SESAI propôs, em reunião ocorrida em 26.05.2023, que a Sala de Situação trabalhasse com os dados referentes aos casos de malária, tuberculose, DDA, geomitíase e doenças imunopreveníveis, o que foi acatado pelos demais órgãos presentes. Contudo, as medidas adotadas e os dados não foram apresentados ao Supremo Tribunal Federal.

21. Na 29ª reunião da Sala de Situação, em 12.05.2023, os órgãos envolvidos comprometeram-se a realizar relatórios com os dados e indicadores sobre saúde, garimpo e desmatamento, que não foram incluídos nos relatórios seguintes. A SESAI propôs a atualização dos planos de contingência para os registros confirmados de isolados da TI Uru-Eu-Wau-Wau, TI Vale do Javari e TI Mamoadatea.

Acordou-se a elaboração de relatórios trimestrais, que seriam enviados ao Supremo Tribunal Federal. Contudo, os relatórios não foram enviados.

22. [...] No caso de indígenas que vivem em terras não homologadas, identificaram-se situações em que os indígenas não tinham acesso ao SUS, motivo pelo qual seria exigida uma política pública específica. Em 16.03.2021, suspendi a Resolução nº 4/2021 da FUNAI que, em vez de seguir o critério de autoidentificação dos povos indígenas, adotou a heteroidentificação, o que possibilitava a exclusão de comunidades indígenas de políticas públicas relevantes e punha em risco o seu acesso à saúde e à vacinação prioritária em meio à pandemia.

23. No caso das terras homologadas, também foram identificados diversos problemas de estruturação da política pública do SasiSUS, com omissão de ações concretas e falta de informações estruturadas sobre as informações realizadas. Exemplo disso é o registro feito na reunião da Sala de Situação, em 29.09.2023. Foi relatado pela representante do Ministério dos Povos Indígenas a dificuldade que a comunidade Awá tem para obter atendimento médico necessário. Ao chegarem em municípios próximos, como Santa Inês e São Luís, membros da comunidade encontram recusa de atendimento pelos profissionais de saúde locais.

24. O próprio Poder Executivo, por meio do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), publicou, em 31.08.2023, estudo detalhado sobre os problemas na estruturação da política do SasiSUS, em consonância com art. 37, § 16 da Constituição Federal, o art. 16 da Lei nº 13.971, de 2019⁶⁹. A avaliação foi conduzida pela Controladoria-Geral da União (CGU), pela Secretaria de Orçamento Federal e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). As conclusões deste estudo contribuem para identificar as causas do problema estrutural objeto da presente ação. O estudo demonstra que há baixa oferta de ações e serviços de saúde voltados para os diferentes perfis epidemiológicos e contextos culturais da população indígena, constatando também a impossi-

⁶⁹ Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, *Relatório de Avaliação: Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (SasiSUS)*, 2023.

bilidade de identificar os critérios utilizados pela SESAI para fazer a seleção da elegibilidade do seu atendimento.

25. Para tornar o SasiSUS mais eficiente, o CMAP sugeriu diversas medidas, como: aperfeiçoamento de procedimentos, melhoria de indicadores de resultado para os diversos objetivos do subsistema de saúde indígena, criação de indicadores de monitoramento mais simples e capazes de induzir a melhores resultados, articulação com outros órgãos com políticas complementares, uso mais amplo de telemedicina, melhor distribuição de agentes de saúde, entre outras várias propostas. Nota-se que o próprio Poder Executivo realizou um diagnóstico e propostas para reduzir as falhas estruturais existentes. Nas considerações finais do relatório, a CMAP afirma que:

‘Pode-se destacar, ainda, três movimentos concomitantes nos perfis epidemiológicos das populações indígenas. O primeiro se refere à permanência de perfil epidemiológico com a prevalência de doenças relacionadas à dificuldade de acesso a saneamento, água potável e coleta de resíduos sólidos. O segundo se refere à mortalidade por causas externas que acometem, em linhas gerais, as populações jovens e de adultos jovens. O terceiro se refere ao envelhecimento relativo das populações indígenas e à presença de doenças relacionadas à segurança alimentar. A proporção de pessoas de 60 e mais anos de idade apresenta tendência ascendente, o que expressa redução dos níveis de fecundidade e aumento de esperança de vida ao nascer. O fenômeno é ainda inicial, mas traz indicativos de demandas que se apresentam para o SasiSUS em função da necessidade de atender à crescente população idosa e seus problemas de saúde específicos. Adicionais a essa transição demográfica incipiente, as mudanças de padrão de acesso a alimentos e a substituição por industrializados geram doenças crônicas não transmissíveis, como diabetes e hipertensão. Para superar esses desafios, ressalta-se a necessidade de maior articulação institucional entre a SESAI e os outros Órgãos Federais e Entes Subnacionais

com atribuições relacionadas à promoção da saúde indígena, a fim de se evitar lacunas e sobreposições na atuação estatal⁷⁰.

26. Dessa forma, constata-se a necessidade de rever o planejamento das ações desenvolvidas pelo Executivo federal em matéria de saúde indígena. É preciso readequar as políticas sanitárias ao novo contexto, promover uma melhor estruturação do SasiSUS, do uso dos recursos disponíveis à SESAI, garantindo o acesso à saúde para as comunidades indígenas de forma ampla, residam elas em territórios homologados ou não.”

“30. Sendo assim, o Ministério da Saúde deve apresentar, no prazo de noventa dias, um novo plano de ação para o aperfeiçoamento do SasiSUS em até doze meses. Deve-se dar especial ênfase para as ações relacionadas a este processo, como atenção primária, saneamento, contratação de pessoal, prevenção e tratamento das doenças priorizadas pelo Poder Executivo na Sala de Situação, acesso à água potável, acesso à saúde de indígenas excluídos do SUS, inclusive não-aldeados. Além disso, o plano deve levar em considerações os três movimentos concomitantes nos perfis epidemiológicos das populações indígenas identificados pela CMAP.

31. A proposta deve trazer as atividades que serão realizadas, cronograma, mecanismos de monitoramento e avaliação, riscos associados e plano de tratamento de riscos. O plano deve prever soluções concretas para o conjunto de problemas elencados no relatório de avaliação do CMAP do SasiSUS, de modo a equacionar os problemas de planejamento e gestão apontados e maior efetividade da política públicas. Nesse sentido, ele deverá contemplar: (i) os problemas que serão enfrentados; (ii) os recursos necessários e disponíveis para sua execução (físicos, financeiros, humanos); (iii) as atividades diretas e indiretas necessárias para a execução da política; (iv) os resultados diretos e quantificáveis de cada atividade da política; (v) as mudanças observadas nos diferentes atores, com resultados das

⁷⁰ Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, *Relatório de Avaliação: Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (SasiSUS)*, 2023, p. 105.

intervenções a serem realizadas; (vi) os impactos esperados da intervenção na realidade; (vii) indicadores, com insumos, produtos, resultados, impactos, valor da linha de base e frequência da coleta, e órgãos responsáveis pela coleta e análise de dados; e (viii) as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças para a efetividade e medidas previstas para lidar com os aspectos negativos.”

Diálogo entre o STF e o SIDH

“14. Como consequência do atraso na efetivação do Plano das 7 TIs, a situação do povo indígena Yanomami, acompanhada também pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, segue em estado grave. No relatório ‘Nós ainda estamos sofrendo: um balanço dos primeiros meses da emergência Yanomami’, de julho de 2023, constata-se que a atividade garimpeira continua no local, inclusive com o relato de assassinato de indígenas. Conforme o relatório:

‘Em junho deste ano, o governo veio a público comemorar o fim dos alertas de garimpo na TIY, depois que o sistema de monitoramento da Polícia Federal ficou mais de 30 dias sem detectar alterações na cobertura florestal que sugerissem a abertura de novas áreas para a exploração mineral. Algumas autoridades chegaram inclusive a declarar que isso significava na prática o fim da atividade ilegal na TIY, depois de pouco mais de quatro meses de operação.

O que o nosso monitoramento indica, combinando relatos de área com interpretação de imagens de satélite, é de que apesar de haver uma redução significativa da atividade garimpeira na TIY neste primeiro semestre, há ainda a persistência de alguns núcleos de exploração que resistem à ação das forças de segurança, além do retorno de alguns grupos de garimpeiros que lograram esconder os seus equipamentos durante as operações”⁷¹.”

⁷¹ Hutuka Associação Yanomami, Associação Wanasseduume Ye'kwana, Urihi Associação Yanomami, *Nós ainda estamos sofrendo: um balanço dos primeiros meses da emergência Yanomami*, 2023, p. 11.

Dispositivo da decisão

“33. Diante do exposto, determino a intimação do Ministério da Justiça e Segurança Pública, do Ministério dos Povos Indígenas e do Ministério da Defesa para que, sob a coordenação da Secretaria-Geral da Presidência da República, apresentem, no prazo de 60 (sessenta) dias, novo plano para a desintrusão das 7 Terras Indígenas, a ser executado no prazo máximo de 12 (doze) meses.

34. Além disso, determino a intimação do Ministério da Saúde para que, no prazo de 90 (noventa) dias, apresente plano de ação para aperfeiçoar o Subsistema de Atenção à Saúde Indígena em até 12 (doze) meses, tendo como base o relatório de avaliação da CMAP. A CGU deverá monitorar a implementação do referido plano, produzindo relatórios semestrais sobre o avanço da reorganização do SasiSUS.”



ADPF 709: Homologação dos Planos de Desintrusão e de Ação Integrada e determinação de medidas complementares

Identificação da decisão

Relator: Ministro Luís Roberto Barroso

Julgamento: 05.03.2024



FASE 1 – Diagnóstico do problema e atribuição de caráter estrutural ao processo

FASE 2 – Apresentação e avaliação de Plano

FASE 3 – Monitoramento

Resumo da decisão

Decisão monocrática que homologa os Planos de Desintrusão e de Ação Integrada apresentados pela União e determina a necessidade de implementação das seguintes medidas complementares: (i) perdimento imediato de bens irregulares e de animais semoventes encontrados nas Terras Indígenas Apyterewa e Trincheira Bacajá; (ii) abatimento do gado apreendido em parceria com a Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Pará (ADEPARÁ); (iii) apresentação, em até 90 (noventa) dias, de plano operacional sobre proteção e monitoramento das Terras Indígenas Apyterewa e Trincheira Bacajá capaz de resguardar os resultados da desintrusão a partir da retirada da Força Nacional da região; (iv) atualização, em até 180 (cento e oitenta) dias, da regulamentação do poder de polícia da

Funai, asseguradas as condições materiais e o treinamento necessário para o seu adequado exercício nas terras indígenas.

Ementa

“DIREITO CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. HOMOLOGAÇÃO DOS PLANOS DE DESINTRUSÃO E DE AÇÃO INTEGRADA. OPERAÇÃO DE DESINTRUSÃO NAS TI APYTEREWA E TRINCHEIRA BACAJÁ. DETERMINAÇÃO DE MEDIDAS COMPLEMENTARES.

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental que tem por objeto ações e omissões do poder público relativas à proteção dos direitos de povos indígenas. Em 09.11.2023, determinei que a União apresentasse, em 60 dias, novo Plano de Desintrusão das 7 Terras Indígenas, com a previsão de metas, indicadores, prazos, resultados esperados, matriz de responsabilidades e recursos a serem utilizados nas operações.

2. Em 23.01.2024, a União apresentou relatório sobre o avanço da desintrusão nas Terras Indígenas Apyterewa e Trancheira Bacajá. Em seguida, em 09.02.2023, protocolou: (i) o Plano de Medidas para de Desintrusões de Terras Indígenas ADPF 709; (ii) os Planos Operacionais para as demais áreas;

3. Os relatórios sobre as operações nas TI Apyterewa e Trancheira Bacajá demonstram avanço significativo no processo de desintrusão. No entanto, apesar do avanço no processo de desintrusão e da qualidade dos planos, medidas estruturais complementares devem ser adotadas para garantir a efetividade da desintrusão em longo prazo.

4. Os planos operacionais para as demais Terras Indígenas, com detalhamento operacional, atendem às diretrizes estabelecidas na decisão estrutural de 09.11.2023, razão por que devem ser homologados.

5. Determinação à União das seguintes medidas complementares: (i) efetivação do perdimento imediato de bens irregulares e de animais semoventes encontrados nas Terras Indígenas Apyterewa e Trincheira Bacajá; (ii) abatimento do gado apreendido em parceria com a Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Pará – ADEPARÁ; (iii) apresentação, em até 90 (noventa) dias, de plano operacional sobre proteção e monitoramento das Terras Indígenas Apyterewa e Trincheira Bacajá capaz de resguardar os resultados da desintrusão a partir da retirada da Força Nacional da região; (iv) atualização, em até 180 (cento e oitenta) dias, da regulamentação do poder de polícia da FUNAI, asseguradas as condições materiais e o treinamento necessário para o seu adequado exercício nas terras indígenas.”

Tese

Não houve fixação de tese.

Fundamentação e determinações complementares



Relatório de desintrusão das terras indígenas Apyterewa e Trincheira Bacajá

“6. Com base no relatório de atividades apresentado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, constata-se que a operação de desintrusão na Terra Indígena Apyterewa teve êxito em retirar os invasores, destruir as estruturas empregadas na pecuária, retirar o gado existente na terra indígena, bem como interromper as atividades de garimpo dentro dos limites territoriais da TI. Segundo o relatório, foram realizadas 867 (oitocentas e sessenta e sete) vistorias até o final de 2023, com a aplicação de multas no total de R\$ 4.203.500,00 (quatro milhões, duzentos e três mil e quinhentos reais) e apreensão de caminhões, maquinários para a derrubada de árvores, armas de fogo e agrotóxicos. Além disso, foram identificadas sete pessoas em trabalho análogo à escravidão.

[...]

8. Quanto à TI Trincheira Bacajá, o processo de desintrusão está próximo de ser concluído. Conforme relatório produzido pela Secretaria-Geral da Presidência da República, as medidas adotadas em Trincheira Bacajá reduziram consideravelmente a presença de não indígenas na área, especialmente na parte sul da TI, que faz fronteira com Apyterewa. Além disso, 72% (setenta e dois por cento) das casas foram inutilizadas até o final de 2023. Em 20.02.2024, teve início a fase final do processo de desintrusão da região⁷².

9. Conforme dados do Centro de Monitoramento Técnico da FUNAI, houve redução de quase 50% (cinquenta por cento) nas áreas de corte raso e de degradação ambiental entre 2022 e 2023, mostrando o avanço na proteção ambiental a partir das ações do Estado na região. Ao final de 2023, com o andamento das operações, não houve indícios de desmatamento. Esses dados demonstram como o processo de desintrusão colaborou com a preservação da floresta, tanto na TI Trincheira Bacajá como em Apyterewa.”

⁷² PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Boletim de Comunicação da Desintrusão TIATB 20.02.24*. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/desintrusao-tiatb/noticias/boletim-decomunicacao-da-desintrusao-tiatb-20-02.24>. Acesso em: 21 fev. 2024.

Plano de ação para as demais terras indígenas

“16. O Plano de Trabalho é dividido em 5 eixos: (i) desintrução, combate às organizações criminosas, proteção territorial e repressão de ilícitos ambientais; (ii) vigilância e assistência em saúde; (iii) segurança e soberania alimentar; (iv) monitoramento e recuperação ambiental; e (v) acesso à cidadania e ações de desenvolvimento social. Para cada eixo, apresentam-se uma matriz de responsabilidades, os prazos e responsáveis para implementação de cada atividade e os impactos esperados.

17. De fato, o plano é bem mais detalhado do que os anteriormente apresentados e prevê um conjunto de ações de maior intensidade, tanto no uso de equipamentos, como de ações de repressão, investigação e inteligência contra os invasores, como no suporte às populações tradicionais.

18. Em síntese, os planos apresentados atendem às diretrizes estabelecidas pela decisão do dia 09.11.2023. Cabe ao Poder Executivo a sua implementação, com a coordenação e articulação dos órgãos já indicados. É importante que a União envie relatórios semestrais com informações sobre: (i) as ações que foram empreendidas, conforme a lógica da matriz de responsabilidade e do cronograma proposto pelo próprio Poder Executivo, com eventuais adaptações que tenham sido necessárias; (ii) o nível do atingimento das metas; e (iii) as medidas corretivas e/ou complementares aplicadas para sanar eventuais problemas ou atrasos.”

Medidas estruturais complementares

“19. Ainda que o processo de desintrução da Terra Indígena Apyterewa tenha sido bem-sucedido e o governo federal tenha apresentado esforços reais para cumprir a decisão deste tribunal, os bons resultados alcançados podem se perder caso não sejam implementadas medidas capazes de evitar o retorno de invasores. Mesmo que algumas das medidas elencadas abaixo sejam específicas para Apyterewa e Trincheira Bacajá, a experiência na desintrução dessas duas TIs deve orientar as próximas ações do governo federal.

[...]

35. Em síntese, a União deve:

a) apresentar relatórios semestrais com informações sobre a execução dos planos de desintrusão das terras indígenas com previsão de ações neste ano de 2024, explicitando as ações empreendidas, conforme a lógica da matriz de responsabilidade e do cronograma proposto pelo próprio Poder Executivo, com eventuais adaptações que tenham sido necessárias; o nível de atingimento das metas; e as medidas corretivas e/ou complementares que forem aplicadas para sanar eventuais problemas ou atrasos.

b) efetivar o perdimento de bens e do gado existente e que porventura seja encontrado nas Terras Indígenas Apyterewa, Trincheira Bacajá, que não pertençam aos indígenas;

c) apresentar, em até 90 (noventa) dias, plano com medidas complementares de sustentabilidade das ações de desintrusão nas Terras Indígenas Apyterewa e Trincheira Bacajá, contendo mecanismos de monitoramento remoto e presencial, bem como protocolo a ser seguido pela FUNAI e pelos demais órgãos competentes em caso identificação de invasores, estruturas físicas ou semoventes dentro das TIs, que não pertençam aos próprios indígenas; medidas para garantir a segurança dos agentes públicos responsáveis pela fiscalização da terra indígena, em caso de ameaça ou violência, após a saída das forças de segurança; medidas de apoio à reocupação do território pelas comunidades indígenas; medidas para o envolvimento das comunidades indígenas no processo de monitoramento; e

d) atualizar, em até 180 (cento e oitenta) dias, a regulamentação do poder de polícia administrativa da FUNAI, previsto na Lei nº 5.371/1937, com instrumentos administrativos suficientes para o seu exercício, bem como prover e implementar plano de capacitação dos servidores envolvidos para o seu exercício.”

Diálogo entre o STF e o SIDH

Não houve diálogo.

Dispositivo da decisão

“36. Diante do exposto, homologo os planos de operação, ressaltando a necessidade de que os processos de desintrusão a serem realizados nas demais TI tenham planos semelhantes, adequados à sua realidade.

37. Além disso, determino à União: (i) a efetivação do perdimento imediato de bens irregulares e de animais semoventes encontrados nas Terras Indígenas Apyterewa e Trincheira Bacajá; (ii) o abatimento do gado apreendido nessas duas TI em parceria técnica com a Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Pará – ADEPARÁ; (iii) a apresentação, em até 90 (noventa) dias, de plano operacional sobre proteção e monitoramento das Terras Indígenas Apyterewa e Trincheira Bacajá, para resguardar os resultados da desintrusão a partir da retirada da Força Nacional da região; (iv) a atualização, em até 180 (cento e oitenta) dias, da regulamentação do poder de polícia da FUNAI e o provimento das condições materiais e do treinamento necessário para o seu adequado exercício nas terras indígenas.”

ADPF 709: Homologação do Plano de Ação de Aperfeiçoamento do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena e determinação de monitoramento de sua implementação

Identificação da decisão

Relator: Ministro Luís Roberto Barroso

Julgamento: 15.04.2024



FASE 1 – Diagnóstico do problema e atribuição de caráter estrutural ao processo

FASE 2 – Apresentação e avaliação de Plano

FASE 3 – Monitoramento

Resumo da decisão

Decisão monocrática que homologa o Plano de Ação de Aperfeiçoamento do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena, elaborado pela Secretaria de Saúde Indígena (SESAI), órgão vinculado ao Ministério da Saúde, em cumprimento à decisão proferida em 09.11.2023. A decisão estabelece que a implementação do plano será monitorada pela Controladoria-Geral da União (CGU) e pelo Núcleo de Processos Estruturais e Complexos do STF.

Ementa

“DIREITO CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. HOMOLOGAÇÃO DO PLANO DE AÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DO SUBSISTEMA DE ATENÇÃO À SAÚDE INDÍGENA.

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental que tem por objeto ações e omissões do poder público relativas à proteção dos direitos de povos indígenas. Em 09.11.2023, determinei que a União apresentasse, em 90 dias, plano para a reestruturação do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (SasiSUS), com a previsão de metas, indicadores, prazos, resultados esperados, matriz de responsabilidades e recursos a serem utilizados nas operações.

2. Em 22.03.2024, a Advocacia-Geral da União juntou aos autos o Plano de Ação de Aperfeiçoamento do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena, elaborado pela Secretaria de Saúde Indígena (SESAI), órgão vinculado ao Ministério da Saúde. O plano está dividido em três eixos principais: (i) contextualização; (ii) justificativas ao relatório de recomendações do CMAP e cronograma de execução; e (iii) plano de ação para o aperfeiçoamento do SasiSUS, com indicadores e cronograma de execução.

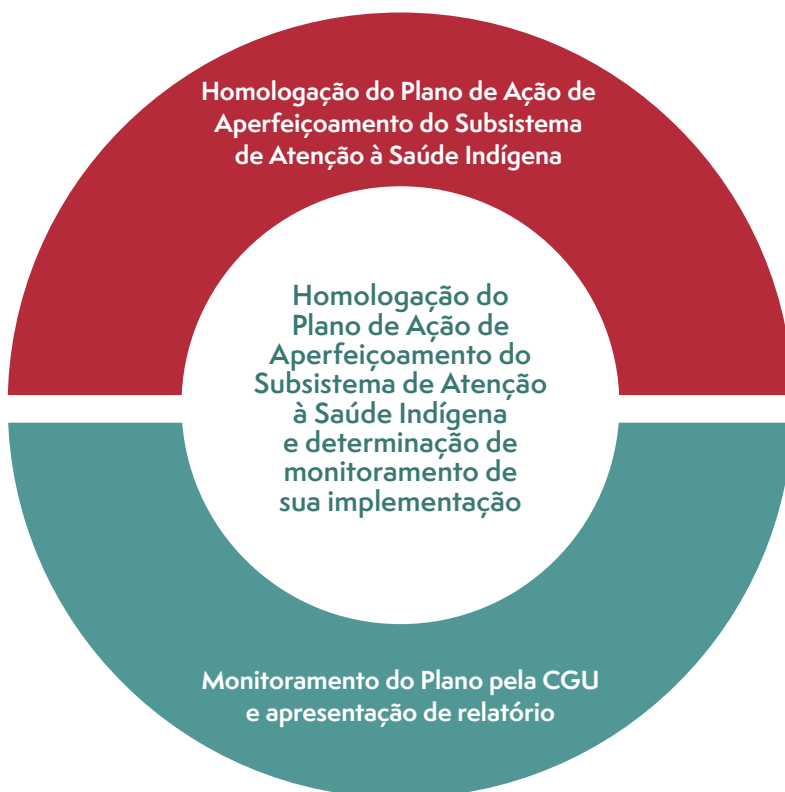
3. O plano apresenta uma boa estrutura, com objetivos estratégicos, indicadores de monitoramento e metas para serem implementadas ainda em 2024. Ao identificar os objetivos estratégicos, o plano indica: (i) os problemas a serem enfrentados; (ii) os recursos necessários e disponíveis para a execução; (iii) as atividades diretas e indiretas para a execução da política; (iv) os resultados diretos e quantificáveis de cada atividade da política pública; (v) as mudanças observadas nos diferentes atores com resultados das intervenções a serem realizadas; (vi) os impactos esperados da intervenção na realidade; (vii) os indicadores com insumos, produtos, resultados, impactos e valor de linha de base; (viii) oportunidades as e forças, ameaças fraquezas, para a efetividade; (ix) e as medidas previstas para lidar com aspectos negativos.

4. O plano atende aos requisitos fixados na decisão do dia 09.11.2023, razão pela qual deve ser homologado. A implementação do plano será monitorada pela Controladoria-Geral da União (CGU) e pelo Núcleo de Processos Estruturais e Complexos do STF.”

Tese

Não houve fixação de tese.

Fundamentação e determinações complementares



Homologação do Plano de Ação de Aperfeiçoamento do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena

“6. O plano apresenta uma boa estrutura, com objetivos estratégicos, indicadores de monitoramento e metas para serem implementadas ainda em 2024. Ao identificar os objetivos estratégicos, ele aponta: (i) os problemas a serem enfrentados; (ii) os recursos necessários e disponíveis para a execução; (iii) as atividades diretas e indiretas para a execução da política; (iv) os resultados diretos e quantificáveis de cada atividade da política pública; (v) as mudanças observadas nos diferentes atores com resultados das intervenções a serem realizadas; (vi) os impactos esperados da intervenção na realidade; (vii) os indicadores com insumos, produtos, resultados, impactos e valor de linha de base; (viii) as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças para a efetividade; (ix) e as medidas previstas para lidar com aspectos negativos. Juntos aos objetivos estratégicos, estão inclusos os cronogramas de execução.

7. Além disso, o plano dialoga com o relatório do CMAP, na linha da orientação fixada por este juízo. Tendo em vista o caráter estrutural da presente ação, que neste eixo de atuação tem por objetivo acompanhar o progressivo aperfeiçoamento da política pública de saúde indígena, passo a destacar pontos relevantes do relatório do CMAP e apontar linhas de ação para o início da execução do plano. Essas são as diretrizes que devem estar refletidas no primeiro relatório, a ser apresentado até o dia 04.10.2024:

a) Definição do público-alvo: houve indicação do público-alvo, com a inclusão dos indígenas em terras não homologadas, embora sem quantitativo dos indígenas;

b) Definição de critérios de repasse e transparência do montante de recursos destinados a cada Distrito Sanitário Especial Indígena (DSEI), a partir de indicadores epidemiológicos, demográficos, socioeconômicos: o plano indica que houve a contratação de uma consultoria que irá colaborar na proposição de uma solução, que será em seguida implementada pelo Ministério da Saúde, bem como a articulação das áreas de planejamento do Ministério da Saúde para prover apoio

técnico. Neste caso, a SESAI deverá detalhar proposta que siga uma lógica de distribuição de recursos orçamentários conforme indicadores, a ser apresentada junto ao relatório semestral indicando os avanços na implementação da política, bem como promover a transparência dos dados e dos critérios fáticos de alocação de recursos;

c) Melhoria do sistema eletrônico de gestão: o plano indica que um novo sistema fora contratado e que uma primeira versão seria implementada em julho de 2024, o que poderá também ser verificado quando da apresentação do relatório semestral indicando os avanços na implementação da política;

d) Melhoria do processo de articulação institucional entre os órgãos do Poder Executivo para garantir direitos como acesso à política de segurança alimentar, previdência, benefícios sociais: o plano indica que a articulação não seria competência do Ministério da Saúde, mas de outros órgãos do Poder Executivo. Em postura de deferência com a gestão administrativa, diante da informação prestada, caberá à União Federal apresentar junto ao primeiro plano de monitoramento (i) as medidas adotadas para aperfeiçoar a articulação interinstitucional com o objetivo de prover acesso aos direitos sociais aos povos indígenas bem como (ii) os órgãos envolvidos nesta articulação e c) os processos institucionais existentes para garantir a efetividade do acesso;

e) Padronização de processos administrativos: o plano identifica novos procedimentos administrativos, em parceria com a Advocacia Geral da União e, ao longo de 2024, bem como a capacitação dos servidores para sua adoção;

f) Expansão do uso da telemedicina: o plano informa a realização de acordos com hospitais reputados e destinação de recursos para a expansão da telemedicina em diferentes regiões do país;

g) Aperfeiçoamento do regimento interno: o plano apresenta a revisão do regimento, que está em fase de aprovação;

h) Redefinição dos limites territoriais dos DSEIs: o plano indica que haverá um estudo para avaliar a necessidade de mudanças nos limites atuais, de modo a otimizar deslocamentos e recursos despendidos que será em seguida discutido com os DSEIs. Trata-se de avanço importante, que deverá ser detalhado no relatório semestral indicando os avanços na implementação da política;

e) Compatibilização do conjunto de indicadores monitorados em cada Distrito Sanitário aos objetivos estratégicos da Secretaria de Saúde Indígena e aos instrumentos de gestão governamentais e criação de indicadores de resultados e impactos: o plano contempla avanços importantes nos indicadores. Nota-se que algumas metas podem ser revistas tendo em vista que foram definidas com valores muito conservadores como, por exemplo, a redução em 5% em relação ao ano base (2022) a taxa de incidência de Covid-19; até dezembro de 2024, em 2% o número dos óbitos por suicídio em 2024, em relação à mediana dos anos de 2019 a 2022; ou em 2% a incidência de hepatites virais em territórios indígenas usando como linha de base o ano de 2022, mas são pontos que devem ser determinado pelo próprio Poder Executivo e apresentado no monitoramento semestral;

f) Medidas para garantir a capacitação e profissionalização do corpo técnico atuante no Subsistema de Saúde Indígena.

8. Assim, o plano atende aos requisitos fixados na decisão do dia 09.11.2023, mostrando o compromisso da SESAI e do Ministério da Saúde em envidar esforços para corrigir as falhas estruturais apontadas pelo relatório do CMAP. Por isso, homologo o plano de ação apresentado, cuja implementação será monitorada pela Controladoria-Geral da União (CGU) e pelo Núcleo de Processos Estruturais e Complexos do STF.”

Monitoramento do Plano pela CGU e apresentação de relatório

“9. Caberá à CGU exercer um papel ativo no monitoramento da implementação do plano apresentado pela SESAI. Este acompanhamento é fundamental para assegurar a transparência, eficácia e a eficiência da política pública em questão. A CGU deverá elaborar e apresentar um relatório detalhado sobre os progressos alcançados e o que deve ser melhorado para a correção de todas as falhas identificadas no relatório de avaliação. Este documento é crucial para a avaliação contínua das estratégias adotadas, permitindo identificar ajustes necessários e oportunidades de melhoria.

10. Além do relatório de monitoramento a ser elaborado pela CGU, caberá à Advocacia-Geral da União apresentar o primeiro relatório de implementação do Plano até o dia 04.10.2024. Ele deverá indicar os avanços obtidos, as principais dificuldades para a implementação do plano, a adequação dos indicadores utilizados, sugestões para o aprimoramento da política pública, dentre outros elementos considerados importantes. A análise da adequação dos indicadores utilizados é essencial para garantir que os objetivos da política pública estão sendo mensurados de forma precisa e relevante, possibilitando ajustes metodológicos se necessário.

11. A juntada do relatório aos autos, por sua vez, é uma forma de garantir que todas as partes interessadas tenham acesso às informações e possam contribuir para o diálogo construtivo sobre o avanço da política pública em questão. O relatório deverá conter, no mínimo, os avanços na política pública, conforme o plano e os pontos acima, pelo Ministério da Saúde, bem como a avaliação da CGU.”

Diálogo entre o STF e o SIDH

Não houve diálogo.

Dispositivo da decisão

“12. Diante do exposto, homologo o Plano de Ação de Aperfeiçoamento do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena. Em continuidade à reforma estrutural do Subsistema de Saúde Indígena, determino: (i) o monitoramento da implementação do plano pela Controladoria-Geral da União e pelo Núcleo de Processos Estruturais e Complexos do STF; (ii) a apresentação de relatório de monitoramento, elaborado pela CGU, até 11.10.2024; (iii) a apresentação de relatório de implementação do plano, elaborado pela SESAI, até 11.10.2024.”

ADPF 709: Monitoramento de avanços na implementação do plano homologado pelo STF e de possíveis ajustes a serem realizados

Identificação da decisão

Relator: Ministro Luís Roberto Barroso

Julgamento: 11.11.2024



FASE 1 – Diagnóstico do problema e atribuição de caráter estrutural ao processo

FASE 2 – Apresentação e avaliação de Plano

FASE 3 – Monitoramento

Resumo da decisão

Decisão monocrática com base na análise dos dois relatórios apresentados pela Controladoria-Geral da União (CGU) e pela Secretaria de Saúde Indígena (SESAI), sobre a implementação do plano de ação para aperfeiçoar o Subsistema de Atenção à Saúde Indígena. A decisão reconhece a existência de importantes avanços da implementação do plano, mas também a necessidade de atenção a alguns pontos. Nesse sentido, determina que o Ministério da Saúde apresente cronogramas para revisão normativa, disponibilização integral dos dados epidemiológicos e implementação de telemedicina.

Ementa

“DIREITO CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. MONITORAMENTO DO PLANO DE AÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DO SUBSISTEMA DE ATENÇÃO À SAÚDE INDÍGENA.

I. CASO EM EXAME

1. Ação de natureza estrutural em que foram apresentados relatórios de implementação do Plano de Ação de Aperfeiçoamento do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena pela União, responsável pelo aprimoramento da política pública e pela Controladoria-Geral da União (CGU), que auxilia o Tribunal na atividade de monitoramento.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Saber se houve avanços na implementação do plano homologado pelo STF e se existem ajustes a serem realizados.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. Para compreender melhor os resultados apresentados, o Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC) e o Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL) do STF realizaram audiência de contextualização em 29.10.2024. A audiência contou com representantes da SESAI, da APIB, dos partidos políticos que ajuizaram a ação e da CGU.

4. Foram identificados importantes avanços na organização interna da SESAI e no SasiSUS, entre os quais vale destacar a promoção da transparência das informações de planejamento e o monitoramento dos resultados em saúde por meio de indicadores.

5. A audiência também identificou a necessidade de complementação das informações prestadas, além de pontos de atenção para que as questões estruturais sejam sanadas de maneira eficiente. Entre estes últimos estão: (i) o fortalecimento

do diálogo com o SUS e a integração de sistemas; (ii) a implementação dos novos critérios de distribuição de recursos para os DSEIs; (iii) a padronização de contratos e (iv) o aprimoramento da logística destinada ao suporte dos agentes que estão em campo.

IV. DISPOSITIVO

6. Para contribuir com implementação do plano, determino que:

a) O Ministério da Saúde apresente, em até 30 dias:

i. Cronograma para revisão normativa, de modo a permitir a participação ativa, com voz e voto, dos representantes dos DSEI em colegiados, como as Comissão Intergestores Bipartite e Comissão Intergestores Regional, e em especial em regiões com maior número de indígenas, de modo a mitigar problemas de falta de atendimento adequado para indígenas pelo SUS;

ii. Cronograma para disponibilização integral dos dados epidemiológicos, de forma acessível;

iii. Quais os projetos de telemedicina em curso e em implementação, bem como o cronograma de implementação, as metas a serem atingidas e os indicadores de monitoramento do cumprimento das metas;

iv. Os índices de contaminação de águas em terras indígenas com maior ocorrência de mineração ilegal, conforme prevê o SISOLO ou outros sistemas específicos;

v. Os produtos finais da consultoria da OPAS, relativo a critérios para melhor distribuição orçamentária do SASISus;

vi. Em complemento às informações prestadas aos autos, deve a SESAI indicar, por área de atuação, nos níveis diretivo e gerencial (áreas meio), quantos servidores existem com vínculo efetivo com o governo federal; sem vínculo, bolsistas, e terceirizados, nas SESAI e nos DSEIs;

b) Em caso de inexistência das medições, de que trata o item iv da alínea a, que a União realize em até 180 dias a medição nas terras indígenas com maior probabilidade de terem sido mais afetadas por contaminação de águas e solo decorrente do garimpo ilegal, bem como realize uma avaliação sobre a possibilidade de consumo regular da água disponível e a necessidade de medidas apropriadas para mitigar efeitos da contaminação e garantir a segurança alimentar;

c) O relatório de avaliação da CGU sobre a implementação das decisões do STF pelo Ministério da Saúde seja juntado até 30 dias após a apresentação do relatório da SESA, que deverá ocorrer até 07.05.2025.

Tese

Não houve fixação de tese.

Fundamentação e determinações complementares



Análise dos relatórios na audiência de contextualização

“5. A partir da análise dos dois relatórios e das discussões realizadas na audiência de contextualização, considero que a SESAI realizou importantes avanços para corrigir as falhas estruturais existentes em sua organização interna e no SasiSUS. Em seu relatório de monitoramento, a CGU ressalta os avanços obtidos: [...]

6. A conduta dos gestores da SESAI demonstra a sua boa-fé e disposição para cumprir com as decisões deste Tribunal. Isso também revela que os atores envolvidos compreenderam que o processo estrutural não é pautado pela lógica adversarial, pelo contrário. Apenas com diálogo, transparência e cooperação técnica é realmente possível produzir avanços na reestruturação de instituições. Nesse aspecto, é importante também ressaltar a colaboração da CGU, que realiza o acompanhamento do plano e fornece relevante suporte técnico para este Tribunal.”

Relatório de monitoramento da CGU

“7. Apesar disso, ainda existem falhas estruturais relevantes, que precisam ser corrigidas para que a decisão seja integralmente cumprida. A CGU ressaltou alguns desses pontos em seu relatório de monitoramento:

‘Dentre os temas que ainda necessitam de maiores aprimoramentos, destaca-se a institucionalização de processos e fluxos no âmbito do Sasi-SUS. A dimensão de institucionalização de uma política pública aborda a formalização dessa política, por meio do estabelecimento de normas, processos decisórios, identificação dos atores envolvidos, suas competências e recursos, sendo um dos componentes utilizados para avaliação de governança em políticas públicas.

Processos tais como a articulação interfederativa, a definição de critérios de repasse de recursos para os DSEI, a definição do público-alvo do SasiSUS, dentre outros, necessitam de adequada institucionalização por

meio da edição de normas regulamentadoras e do estabelecimento de fluxos amplamente divulgados, para que as iniciativas até então adotadas se consolidem e resultem em efetivo aperfeiçoamento do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena.’

8. Na audiência de contextualização, o NUPEC questionou quais pontos devem ser tratados como prioritários na implementação do plano da SESAI. A CGU ressaltou: (i) o fortalecimento do diálogo com o SUS e a integração de sistemas; (ii) a implementação dos novos critérios de distribuição de recursos para os DSEIs; (iii) a padronização de contratos; (iv) o aprimoramento da logística destinada ao suporte dos agentes que estão em campo.”

Diálogo entre o STF e o SIDH

Não houve diálogo.

Dispositivo da decisão

"6. Para contribuir com implementação do plano, determino que:

- a) O Ministério da Saúde apresente, em até 30 dias:
 - i. Cronograma para revisão normativa, de modo a permitir a participação ativa, com voz e voto, dos representantes dos DSEI em colegiados, como as Comissão Intergestores Bipartite e Comissão Intergestores Regional, e em especial em regiões com maior número de indígenas, de modo a mitigar problemas de falta de atendimento adequado para indígenas pelo SUS;
 - ii. Cronograma para disponibilização integral dos dados epidemiológicos, de forma acessível;
 - iii. Quais os projetos de telemedicina em curso e em implementação, bem como o cronograma de implementação, as metas a serem atingidas e os indicadores de monitoramento do cumprimento das metas;
 - iv. Os índices de contaminação de águas em terras indígenas com maior ocorrência de mineração ilegal, conforme prevê o SISOLO ou outros sistemas específicos;
 - v. Os produtos finais da consultoria da OPAS, relativo a critérios para melhor distribuição orçamentária do SASISus;
 - vi. Em complemento às informações prestadas aos autos, deve a SESAI indicar, por área de atuação, nos níveis diretivo e gerencial (áreas meio), quantos servidores existem com vínculo efetivo com o governo federal; sem vínculo, bolsistas, e terceirizados, nas SESAI e nos DSEIs;
- b) Em caso de inexistência das medições, de que trata o item iv da alínea a, que a União realize em até 180 dias a medição nas terras indígenas com maior probabilidade de terem sido mais afetadas por contaminação de águas e solo decorrente do garimpo ilegal, bem como realize uma avaliação sobre a possibilidade de consumo regular da água disponível e a necessidade de medidas apropriadas para mitigar efeitos da contaminação e garantir a segurança alimentar;
- c) O relatório de avaliação da CGU sobre a implementação das decisões do STF pelo Ministério da Saúde seja juntado até 30 dias após a apresentação do relatório da SESAI, que deverá ocorrer até 07.05.2025."

ADPF 991 – PROTEÇÃO INTEGRAL DOS TERRITÓRIOS COM PRESENÇA DE POVOS INDÍGENAS ISOLADOS E DE RECENTE CONTATO

Identificação do caso

Requerente: Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil – APIB

Interessado: União

Amici curiae: Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira – COIAB e outros

Audiência pública: sim⁷³

Relator: Ministro Edson Fachin

DECISÃO 1

08.08.2023

ADPF 991 MC-Ref:
Reconhecimento de omissão da Administração Pública na adoção de medidas para a proteção da vida e da integridade física dos territórios de povos indígenas isolados e de recente contato e determinação de elaboração de plano de ação

DECISÃO 3

16.10.2024

ADPF 991:
Homologação parcial de plano de ação e extensão de prazos

DECISÃO 2

24.05.2024

ADPF 991:
Chamamento do feito à ordem

⁷³ As audiências públicas foram conduzidas pelo Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL/STF), nos dias 1º de outubro de 2024 e 21 de maio de 2025.

Resumo do caso

Arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) que tem por objeto a proteção dos territórios de povos indígenas isolados e de recente contato. A autora alega que a população indígena sofre risco real de extermínio, em razão de ações e omissões do governo federal que violam preceitos fundamentais da Constituição, tais como: o direito à vida, à integridade psicofísica (art. 5º, *caput*, da CF/1988) e o direito de viver em seus territórios de acordo com sua cultura, costumes e tradições (arts. 225 e 231 da CF/1988). O Supremo Tribunal Federal, inicialmente, referendou medida cautelar deferida pelo relator, para determinar à União que apresentasse, em 60 dias, um plano de ação para garantir todas as medidas necessárias à proteção integral dos territórios com presença de povos indígenas isolados e de contato recente (que mantêm contato seletivo com segmentos da sociedade). Posteriormente, o STF homologou, de forma parcial, o plano de ação apresentado pela União e pela Funai, e determinou novos prazos.

Direito à vida e à
integridade psicofísica
(art. 5º, *caput*, da CF/1988)



**Preceitos
violados**

Direito dos povos indígenas
de viver em seus territórios
de acordo com sua cultura,
costumes e tradições
(arts. 225 e 231 da CF/1988)

ADPF 991 MC-Ref: Reconhecimento de omissão da Administração Pública na adoção de medidas para a proteção da vida e da integridade física dos territórios de povos indígenas isolados e de recente contato e determinação de elaboração de plano de ação

Identificação da decisão

Relator: Ministro Edson Fachin

Julgamento: 08.08.2023



FASE 1 – Diagnóstico do problema e atribuição de caráter estrutural ao processo

FASE 2 – Apresentação e avaliação de Plano

FASE 3 – Monitoramento

Resumo da decisão

Decisão que reconhece a omissão estrutural do Poder Público na proteção dos territórios com presença de povos indígenas isolados e de recente contato, e determina medidas cautelares para assegurar a proteção integral desses povos, sua autodeterminação, inclusive quanto à opção por permanecer em isolamento, e a integridade de suas terras, mediante a renovação contínua das Portarias de Restrição de Uso. Determina, também, a elaboração, em prazo de 60 dias, de um

robusto plano de ação que contemple cronogramas para expedições e estudos, dados sobre a estrutura e o funcionamento das Frentes e Bases de Proteção Etnoambientais, além de comprovação dos recursos financeiros e reestruturação da Funai, com o acompanhamento contínuo pelo CNJ, por meio de um grupo de trabalho.

Ementa

“DIREITO CONSTITUCIONAL. REFERENDO EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. OMISSÃO ESTRUTURAL DO PODER PÚBLICO. POSSIBILIDADE DE INTERVENÇÃO PONTUAL DO PODER JUDICIÁRIO. PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DOS POVOS INDÍGENAS ISOLADOS E DE RECENTE CONTATO. PLANO DE AÇÃO PARA A REGULARIZAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS COM PRESENÇA DE POVOS ISOLADOS E DE RECENTE CONTATO. CRITÉRIOS PARA A REALIZAÇÃO DA CONSULTA PREVISTA NA CONVENÇÃO 169. RECONHECIMENTO DA FORMA ISOLADA DE VIVER COMO LIVRE AUTODETERMINAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS ISOLADOS.

[...]

2. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é meio processualmente adequado ao litígio de feição estrutural. Precedentes.

3. A superação do paradigma assimilacionista para um de respeito à pluralidade e ao seu modo de vida traduz-se na política do não contato, de forma a respeitar a escolha das comunidades em permanecer distantes do modo de vida da sociedade envolvente, de manter a integridade das terras necessárias à sua subsistência e ao desenvolvimento de sua expressão cultural, e também de evitar a disseminação de patógenos que possam levar à propagação de doenças e ao extermínio de um grande número de indígenas, diante da evidente vulnerabilidade imunológica que possuem.

4. A omissão comprovada da Administração Pública na adoção de medidas para a proteção da vida e da integridade física dos territórios de povos indígenas isolados e de recente contato, somada aos riscos inerentes à abertura de suas terras à exploração comercial, justifica a ordem para que a elaboração de um Plano de Ação para o saneamento dessas irregularidades.

5. Medida cautelar referendada.”

Tese

Não houve fixação de tese.

Fundamentação⁷⁴ e determinações complementares



⁷⁴ No voto do Relator, foi proposto o referendo da decisão cautelar proferida, cujo teor consta do relatório.

Definição de povos indígenas isolados e de recente contato

“Uma definição para esses povos indígenas pode ser encontrada em normativa infralegal, qual seja, a Portaria Conjunta nº 4.094, de 20 de dezembro de 2008, do Ministério da Saúde e da Fundação Nacional do Índio – FUNAI, que assim dispõe:

‘Art. 2º Para os fins desta portaria adotam-se as seguintes definições:

I – Povos Indígenas Isolados: povos ou segmentos de povos indígenas que, sob a perspectiva do Estado brasileiro, não mantêm contatos intensos e/ou constantes com a população majoritária, evitando contatos com pessoas exógenas a seu coletivo; e

II – Povos Indígenas de Recente Contato: povos ou agrupamentos indígenas que mantêm relações de contato ocasional, intermitente ou permanente com segmentos da sociedade nacional, com reduzido conhecimento dos códigos ou incorporação dos usos e costumes da sociedade envolvente, e que conservam significativa autonomia sociocultural.’

Trata-se, portanto, de comunidades indígenas que optam por não manter contato ou mantê-lo de modo apenas ocasional ou intermitente, com a sociedade envolvente, não possuindo nenhum ou pouco conhecimento acerca das regras que regem as relações sociais, econômicas, políticas e culturais dos não indígenas.”

Superação do paradigma assimilacionista para paradigma de respeito à pluralidade sociocultural e ao direito de existir como indígena

“Desde a criação do extinto Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais – SPI, passando pela sua substituição pela Fundação Nacional do Índio – FUNAI, em 1967, o paradigma então vigente era o de assimilação dos indígenas à sociedade nacional, progressivamente integrando

essas comunidades à cultura dominante, e, em contrapartida, abandonando sua própria cultura e seu modo particular de vida.

A Constituição de 1988 rompe com esse paradigma assimilacionista, para um paradigma de reconhecimento e incentivo ao pluralismo sociocultural e ao direito de existir como indígena, como se depreende da hermenêutica dos artigos 215, 216 e 231 da Carta Constitucional.

[...].

Em relação aos povos indígenas isolados e de recente contato, como afirma a exordial e não negam as informações do Presidente da República e do Presidente da FUNAI, a superação do paradigma assimilacionista para um paradigma de respeito à pluralidade e ao seu modo de vida traduz-se na política do não contato, de forma a respeitar a escolha dessas comunidades em permanecer distantes do modo de vida da sociedade envolvente, de manter a integridade das terras necessárias à sua subsistência e ao desenvolvimento de sua expressão cultural, e também de evitar a disseminação de patógenos que possam levar à propagação de doenças e ao extermínio de um grande número de indígenas, diante da evidente vulnerabilidade imunológica que possuem.”

Necessidade de observância dos princípios da precaução e da prevenção pela Administração Pública

“De modo a exercer a sua função constitucional e legal na proteção a assistência aos indígenas isolados e de recente contato brasileiros, devem FUNAI e demais agentes públicos atuar sob a direção dos princípios da precaução e da prevenção, como já assentou esta Corte no julgamento do Referendo em Medida Cautelar na ADPF 709:

‘Ementa: Direitos fundamentais. Povos Indígenas. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Tutela do direito à vida e à saúde face à pandemia da COVID-19. Cautelares parcialmente deferidas. 1. Ação que

tem por objeto falhas e omissões do Poder Público no combate à pandemia da COVID-19 entre os Povos Indígenas, com alto risco de contágio e mesmo de extermínio de etnias. 2. A Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB possui legitimidade ativa para propor ação direta perante o Supremo Tribunal Federal e, bem assim, os partidos políticos que assinam a petição inicial. Premissas da decisão 3. Os Povos Indígenas são especialmente vulneráveis a doenças infectocontagiosas, para as quais apresentam baixa imunidade e taxa de mortalidade superior à média nacional. Há indícios de expansão acelerada do contágio da COVID-19 entre seus membros e alegação de insuficiência das ações promovidas pela União para sua contenção. 4. Os Povos Indígenas têm o direito de participar da formulação e execução das ações de saúde que lhes são destinadas. Trata-se de direito assegurado pela Constituição de 1988 e pela Convenção 169 da OIT, que é norma interna no Brasil. 5. A análise aqui desenvolvida observou três diretrizes: (i) os princípios da precaução e da prevenção, no que respeita à proteção à vida e à saúde; (ii) a necessidade de diálogo institucional entre o Judiciário e o Poder Executivo, em matéria de políticas públicas decorrentes da Constituição; e (iii) a imprescindibilidade de diálogo intercultural, em toda questão que envolva os direitos de povos indígenas. Pedidos formulados 6. Na ação são formulados pedidos específicos em relação aos povos indígenas em isolamento ou de contato recente, bem como pedidos que se destinam aos povos indígenas em geral. Tais pretensões incluem a criação de barreiras sanitárias, a instalação de sala de situação, a retirada de invasores das terras indígenas, o acesso de todos os indígenas ao Subsistema Indígena de Saúde e a elaboração de plano para enfrentamento e monitoramento da COVID-19. [...]

Essas diretivas, fundamentais para a proteção da vida, integridade física e territórios dos povos indígenas isolados e de recente contato, não vem sendo observada pela Administração Federal, a quem incumbe o múnus de assistir aos indígenas, mesmo àqueles que não pretendem manter contato com a sociedade envolvente.”

Risco de genocídio e etnocídio

“Sustenta a Arguente a existência de risco de *genocídio e etnocídio de indígenas isolados e de recente contato*, diante da política do Governo Federal voltada à intenção de abertura das terras indígenas à exploração comercial, bem como à possibilidade de aculturação das comunidades diante da facilitação do ingresso de missionários em seus territórios, como demonstra a nomeação de Ricardo Lopes Dias para a Coordenação-Geral de Índios Isolados e Recém contatados – CGIIRC, o qual é vinculado à organização religiosa Missão Novas Tribos do Brasil (MNTB).

Durante sua gestão (eis que fora exonerado em julho deste ano do cargo), fora confirmada a presença de indígenas isolados no Amazonas, denominados ‘Isolados do Mamoriá Grande’; no entanto, nenhuma medida efetiva foi tomada pela FUNAI, as quais se mostram imprescindíveis, ‘entre as quais a inclusão de novo registro confirmado na lista de povos indígenas isolados no Brasil; a instalação urgente de Barreira Sanitária no Mamoriá Grande; a emissão imediata de Portaria de Restrição de Uso definindo Área de proteção emergencial ao povo indígena isolado; e a continuidade efetiva dos estudos técnicos da FUNAI para a demarcação da área como território ancestral do Povo Isolado do Mamoriá Grande, assegurando o direito originário à terra, conforme prevê a Constituição Federal’.

Sobre as alegações da possibilidade de genocídio e etnocídio, pelas circunstâncias acima narradas, nem as informações prestadas pela Presidência da República, nem aquelas prestadas pela Presidência da FUNAI, foram aptas a impugná-las especificamente, possibilitando a esta Relatoria compreender que nenhuma das medidas necessárias à preservação da cultura e sobrevivência dos povos isolados e de recente contato foram tomadas, em especial aquelas destinadas ao Registro Confirmado de um novo povo isolado e as medidas imperiosas para a garantia de sua existência.”

Precariedade das restrições de uso de terras indígenas ainda não demarcadas

“Em terras indígenas ainda não demarcadas, diante da obrigação da União em proteger o direito ao território mesmo sem a formalização do procedimento administrativo, bem como da incidência do princípio da prevenção e da precaução, a FUNAI promove, por meio de instrumento infralegal, a restrição de uso da área considerada fundamental para a sobrevivência do grupo isolado identificado ou em vias de identificação, com esteio no disposto no artigo 7º do Decreto nº 1.775/1996, *verbis*:

‘Art. 7º O órgão federal de assistência ao índio poderá, no exercício do poder de polícia previsto no inciso VII do art. 1º da Lei nº 5.371, de 5 de dezembro de 1967, disciplinar o ingresso e trânsito de terceiros em áreas em que se constate a presença de índios isolados, bem como tomar as providências necessárias à proteção aos índios.’

Segundo a petição inicial, ‘a Restrição de Uso visa garantir a proteção dos indígenas isolados, quando Registro Confirmado, até a emissão do Decreto de Homologação e, quando Referência em Estudo ou Referência de Informação até que sejam finalizados os estudos para a comprovação ou não da existência do grupo’.

No entanto, o Governo Federal estaria atuando intensamente para desfazer essas proteções, deixando de renovar as Portarias de Restrições de Uso quando de seu vencimento, ou mesmo sem a emissão do instrumento, mesmo em áreas de presenças confirmadas de povos isolados. Citam como exemplos as Portarias referentes à Terra Indígena Itunaltatá e Terra Indígena Piripkura.

Novamente, nem nas informações prestadas pela Presidência da República, nem naquelas prestadas pela Presidência da FUNAI, há impugnação específica, limitando-se a afirmar que todas os povos isolados referenciados se encontram em terras demarcadas, o que não se mostra correto, tanto assim que diversas Portarias de Restrição de Uso foram expedidas ao longo dos anos, justamente

para assegurar a proteção aos indígenas, independentemente da efetiva demarcação de seus territórios.

De tal modo, no ponto, compreende esta Relatoria que, efetivamente, a não ser quando instada por meio de ordem judicial, a FUNAI não atuou para a devida proteção dos povos isolados, por meio de instrumento que defenda suas terras de invasores, dentre os quais madeireiros ilegais, garimpeiros e narcotraficantes, expondo a vida dessa população ao indevido e inconsequente contato com a sociedade envolvente, colocando em risco a sobrevivência desses grupos vulneráveis.”

Ilícitos ambientais e violações de direitos nas terras indígenas

“Primeiramente, ressalto que as ações listadas pela FUNAI, promovidas em razão da expansão da pandemia causada pela COVID-19 nas terras indígenas, em especial às terras ocupadas por povos isolados e de recente contato, tiveram como causa as medidas determinadas por esta Corte nas cautelares proferidas na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709, sob relatoria do Min. Roberto Barroso.

Se, por um lado, apresentam as autoridades números e ações para tentar justificar a inexistência de descumprimento dos deveres constitucionais, por outro lado, esta Corte já asseverou, quando do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 708 (paralisação do Fundo Clima) e da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 59 (paralisação do Fundo Amazônia), que a atuação da Administração Pública tem sido insuficiente e ineficaz em relação ao aumento do desmatamento e da destruição da Amazônia Legal, lar de quase todos os povos indígenas isolados e de recente contato brasileiros.

Nesse sentido, analisando os dados fornecidos pelo INPE-PROER⁷⁵, a conclusão evidente é a de que o desmatamento aumentou descontroladamente a partir de 2019 na região.

⁷⁵ https://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates.

De fato, em vez da redução de oitenta por cento em relação à média dos anos de 1996-2005, equivalente a possibilidade de desmatamento de até 3.925,06 km² em 2020, os índices a partir de 2013 só aumentaram. [...]

A tendência de aumento foi brevemente interrompida nos anos de 2014 e 2016. Contudo, o ano de 2019 representou um aumento de cerca de 34% em relação ao ano anterior, e no ano passado, o índice de desmatamento chegou ao patamar que não se verificava desde 2006; ou seja, regredimos na proteção da Floresta Amazônica, quinze anos.

A Arguente apresenta os dados relativos a cada uma das Terras Indígenas apontadas nessa situação de degradação socioambiental, demonstrando, *quantum satis*, a extrema vulnerabilidade dessas regiões, circunstâncias essas inclusive sob debate judicial em ações civis públicas que discutem as renovações das Portarias de Restrição de Uso nas áreas ocupadas por esses povos. As informações da Presidência da República e da FUNAI, por outro lado, são genéricas e, para fins de decisão cautelar, não demonstraram a atuação específica e eficiente do Governo Federal em impedir a degradação socioambiental nas terras ocupadas por essas comunidades.

Ademais, o assassinato do indigenista Bruno Pereira e do jornalista britânico Dom Phillips é um fato tragicamente notório que explicitou ao mundo a situação calamitosa da TI Vale do Javari, exposta ao risco das atividades exploratórias ilegais na terra indígena, e da atuação de criminosos a ameaçar indígenas e ativistas que trabalham na região. O discurso de que nenhuma terra indígena seria demarcada, bem como da necessidade de uma foiçada na FUNAI, evidentemente, incentiva essas incursões criminosas nos territórios indígenas e, somadas aos atos e omissões narrados na presente ADPF, evidenciam que as atuações pontuais de fiscalização e combate ao crime não têm sido suficientes para a efetiva proteção dos povos isolados e de recente contato, que convivem com um grave risco de genocídio e etnocídio.

Logo, compreendo ter restado demonstrada a insuficiência e ineficiência da atuação estatal na proteção desses grupos, ao menos para fins da concessão das medidas cautelares pleiteadas.”

Empecilhos na atuação das Frentes de Proteção Etnoambiental

“As Frentes de Proteção Etnoambiental consistem em unidades especializadas descentralizadas, sob a direção da Coordenação Geral de Índios Isolados e de Recente Contato da FUNAI, com a função de monitoramento, fiscalização, localização e proteção dos indígenas isolados e de recente contato. Por sua vez, as Bases de Proteção Etnoambiental são estruturas físicas essenciais ao desenvolvimento das atividades dos servidores e trabalhadores das FPEs.

A drástica redução no número de servidores efetivos da FUNAI é fato incontroverso, e pode ser percebida no quadro apresentado pela autarquia em eDOC 23, p. 12: de 2008 a 2022, o quadro dos servidores atuantes na Amazônia Legal reduziu-se em quase 50%, tendo havido tentativa de suprimento por meio de contratações temporárias, mas que por sua própria definição legal, não suprem a necessidade de especialização e continuidade nos trabalhos necessários à proteção dos povos isolados e de recente contato.

Além da redução do número de servidores, deixaram as informações prestadas de informar os quantitativos fixados nas FPEs, bem como qual a situação de segurança do trabalho dessas pessoas e da efetiva situação das BAPes, porquanto averba a petição inicial a condição de abandono dessas estruturas. Não se trata somente de asseverar a ordenação administrativa como prerrogativa do Poder Executivo, eis que, para além da desproteção dos indígenas, também os defensores de direitos humanos que atuam na região, em auxílio direto às FPEs no desempenho de seu trabalho, e os servidores indigenistas correm riscos majorados e injustificáveis pelo exercício de seu labor, que possui, rememore-se, esteio constitucional. Os assassinatos de Bruno Pereira, Dom Phillips, Maxciel Pereira dos Santos, todos na TI Vale do Javari, e tantas lideranças indígenas assassinadas

na defesa de suas terras e dos territórios dos povos isolados, tem relação com essa situação de omissão do Poder Público nessas áreas.”

Ameaça de etnocídio pela presença de missionários em terras indígenas

“Em relação à Lei nº 14.021/2020, que permitia o ingresso de missionários nas terras indígenas mesmo no período da pandemia, a previsão foi parcialmente suspensa por decisão do i. Ministro Luís Roberto Barroso na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6622, como se depreende do seguinte trecho da decisão:

‘Ementa: Direitos fundamentais. Povos indígenas. Ação direta de inconstitucionalidade. Tutela do direito à vida e à saúde dos povos indígenas isolados em face da pandemia da Covid-19. Missões religiosas. Cautelar deferida parcialmente.

1. Ação direta de inconstitucionalidade tendo por objeto o art. 13, § 1º, da Lei n. 14.021/2020, que dispõe sobre a presença de missões de cunho religioso em áreas de povos indígenas isolados, durante a pandemia da Covid-19. Alegação de que o ingresso e a permanência de tais missões violam a dignidade da pessoa humana, o direito à vida, à saúde e à autodeterminação de tais povos.

2. Cautelar deferida parcialmente para explicitar a impossibilidade de ingresso de quaisquer terceiros, inclusive integrantes de missões religiosas, em terras de povos indígenas isolados, durante a pandemia, como já determinado nos autos da ADPF nº 709.’

Nada obstante, o intento manifesto de permitir imprecisamente o ingresso de missionários nas terras ocupadas pelos povos isolados e de recente contato, somado aos demais argumentos lançados na petição inicial e analisados acima, demonstram a situação de desproteção dos povos indígenas isolados e de

recente contato, a autorizar o conhecimento da presente ação e a análise dos pedidos cautelares.”

Diálogo entre o STF e o SIDH

Voto do Relator, Ministro Edson Fachin: “A utilização da expressão ‘grave violação’ no âmbito da jurisdição constitucional permite identificar o liame não apenas entre a magnitude da violação, mas também o elo entre suas características, ao se exigir do Tribunal que examine o tema à luz da jurisprudência das organizações internacionais de direitos humanos. Instrumentaliza-se, assim, a jurisdição nacional para a plena realização do que André de Carvalho Ramos chama de ‘diálogo das cortes’:

‘Outro ponto importante da ratificação, pelo Brasil, dos tratados internacionais de direitos humanos é o reconhecimento da supervisão e controle internacionais sobre o cumprimento de tais normas.

(...)

Assim, temos a seguinte situação: no plano nacional, há juízes e tribunais que interpretam cotidianamente esses tratados de direitos humanos. No plano internacional, há órgãos internacionais que podem ser acionados, caso a interpretação nacional desses tratados seja incompatível com o entendimento nacional.

Por isso, foi mencionada acima a necessidade de compatibilização entre o resultado do controle de convencionalidade nacional com o decidido no controle de convencionalidade internacional. Não seria razoável, por exemplo, que, ao julgar a aplicação de determinado artigo da Convenção Americana de Direitos Humanos, o STF optasse por interpretação não acolhida pela própria Corte Interamericana de Direitos Humanos, abrindo a possibilidade de eventual sentença desta Corte *contra* o Brasil.

Esse ‘Diálogo das Cortes’ deve ser realizado internamente, para impedir violações de direitos humanos oriundas de interpretações nacionais equivocadas dos tratados. Para evitar que o ‘Diálogo das Cortes’ seja mera peça de retórica judicial, há que se levar em consideração os seguintes parâmetros na análise de uma decisão judicial nacional, para que se determine a existência de um ‘Diálogo’ efetivo:

- 1) a menção à existência de dispositivos internacionais convencionais ou extra-convencionais de direitos humanos vinculantes ao Brasil sobre o tema;
- 2) a menção à existência de caso internacional contra o Brasil sobre o objeto da lide e as consequências disso reconhecidas pelo Tribunal;
- 3) a menção à existência de jurisprudência anterior sobre o objeto da lide de órgãos internacionais de direitos humanos aptos a emitir decisões vinculante ao Brasil;
- 4) o peso dado aos dispositivos de direitos humanos e à jurisprudência internacional.’

(RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. 2ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 408-410).

No presente caso, nos termos da doutrina acima mencionada, compreendo que a demonstração do quadro de violação generalizada pode ser demonstrado por meio da contrariedade entre a situação atual de dismantelo das políticas públicas voltadas à proteção dos povos indígenas e de seus territórios, em especial dos povos isolados e de recente contato, o que inclusive já foi reconhecido por esta Corte na apreciação do referendo na Medida Cautelar na ADPF 709, e as alegações de atuação efetiva da União e da FUNAI na adequada atenção às demandas territoriais e de sobrevivência dos indígenas na atual quadratura. A ineficiência da Administração Pública no tema é evidente, como abaixo restará mais minudentemente demonstrado.

Em decisão recente, inclusive, no contexto narrado na petição inicial, a Comissão Interamericana de Direito Humanos – CIDH proferiu decisão cautelar determinando ao Estado Brasileiro que promova as medidas necessárias para a proteção da vida e integridade física de onze membros da União dos Povos Indígenas do Vale do Javari – UNIVAJA (Resolução de Medias Cautelares 59/2022).⁷⁶

Ademais, a alegação de descumprimento dos compromissos internacionais assumidos pela República Federativa do Brasil, em particular na Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais da Organização Internacional do Trabalho (OIT) – das Nações Unidas (ONU, 1989), Convenção sobre Prevenção e Sanção do Genocídio (ONU, 1948), Declaração Universal sobre Diversidade Cultural da UNESCO (UNESCO, 2001), Convenção de Paris sobre Proteção do Patrimônio Intangível (UNESCO, 2003), Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007), Diretrizes de Proteção para os Povos Indígenas Isolados e Contato Inicial da Região Amazônica, Grã Chaco e Região Oriental do Paraguai (ONU, 2012), e Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2016), não veio acompanhada, nos instrumentos de defesa dos responsáveis pela formulação e execução das políticas públicas direcionadas aos povos indígenas, pela demonstração de efetivo cumprimento da tutela à vida, integridade física e territórios das Comunidades Indígenas Isoladas e de Recente Contato.

Portanto, as alegações da exordial demonstram, *quantum satis*, a presença do requisito da ‘violação generalizada’ como lido pelo direito internacional dos direitos humanos, sendo mister reconhecê-lo como efetivamente preenchido no caso dos autos, ao menos para efeitos de concessão das cautelares pretendidas.

Como já se aduziu, a omissão estrutural é a causa de uma violação generalizada, cuja solução demanda uma resposta complexa do Estado.

⁷⁶ https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/mc/2022/res_59-22_mc_449-22_pt.pdf.

Para se comprovar esse requisito, é necessário demonstrar não apenas a omissão, mas também o nexo. O *standard* probatório, aqui, não deve ser extremamente rígido. Ele deve se pautar, precisamente, por critérios que permitam ao Supremo Tribunal Federal realizar o ‘Diálogo de Cortes’ a que se refere André de Carvalho Ramos. Mais concretamente, a verificação do nexo deve ter como parâmetro a seguinte ressalva, já feita pela Comissão Interamericana no Relatório 141/2011:

‘28. Preliminarmente, a Comissão Interamericana observa, como fez em outros casos, que num procedimento de adjudicação internacional sobre violações de direitos humanos, a análise das provas tem maior flexibilidade se comparada com sistemas jurídicos nacionais. Nesse sentido, desde a sua primeira decisão sobre o mérito, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (‘a Corte Interamericana’) estabeleceu nas mesmas linhas que, ‘os critérios de valoração da prova em um procedimento jurídico internacional são menos formais que nos sistemas jurídicos internos. [Aquele] reconhece diferentes ônus da prova, dependendo da natureza, do caráter e da gravidade do caso.’ A Corte também afirmou que, em procedimentos internacionais, ‘a prova circunstancial, os indícios e as presunções podem ser considerados, sempre que levem a conclusões consistentes com os fatos.’

29. Esse critério de valoração das provas é particularmente importante em casos de direitos humanos, visto que ‘a proteção internacional dos direitos humanos não deve ser confundida com a justiça penal. Os Estados não comparecem perante a Corte como réus numa ação penal.’ Sobre esse ponto, a CIDH também observou, em concordância com o objetivo do direito internacional dos direitos humanos que:

‘Isto se deve a que o objeto da análise não é a determinação da responsabilidade penal dos autores das violações de direitos humanos, mas sim a responsabilidade internacional do Estado derivada de ações e omissões de seus órgãos [e/ou agentes].

Exatamente pela natureza de determinadas violações de direitos humanos, a Comissão e a Corte avaliam o conjunto das provas à sua disposição, levando em consideração regras sobre o ônus da prova de acordo com as circunstâncias do caso. Isso resulta em muitas ocasiões em inferências lógicas, presunções e na determinação dos fatos a partir de um conjunto de indícios e fazendo referência a contextos mais gerais.’

30. Finalmente, deve-se precisar que, como foi determinado pela Corte Interamericana, ‘quando se utilizem elementos de contexto, [a Corte] não pretende emitir um pronunciamento sobre o fenômeno geral relacionado com um caso em particular, nem julgar as distintas circunstâncias compreendidas nesse contexto.’

Como afirma a Associação Requerente, não se pretende o estabelecimento, pela via judicial, de política pública criada por entidades estranhas ao Poder Público, mas sim o cumprimento de política específica aos povos indígenas isolados e de recente contato que apresentava resultados (ainda que não tenha solucionado por completo a questão fundiária referente aos territórios por eles ocupado de modo tradicional), nos termos da legislação nacional e dos compromissos internacionais firmados, estabelecida pelo Poder competente e que fora, segundo se alega, intencionalmente descontinuada pela União.”

“Em relação aos povos indígenas isolados e de recente contato, como afirma a exordial e não negam as informações do Presidente da República e do Presidente da FUNAI, a superação do paradigma assimilacionista para um paradigma de respeito à pluralidade e ao seu modo de vida traduz-se na política do não contato, de forma a respeitar a escolha dessas comunidades em permanecer distantes do modo de vida da sociedade envolvente, de manter a integridade das terras necessárias à sua subsistência e ao desenvolvimento de sua expressão cultural, e também de evitar a disseminação de patógenos que possam levar à

propagação de doenças e ao extermínio de um grande número de indígenas, diante da evidente vulnerabilidade imunológica que possuem.

Referida compreensão, além de concretizar as normas constitucionais acima já citadas, também vem ao encontro das normativas internacionais sobre o princípio da autodeterminação na temática dos direitos dos povos isolados e de recente contato:

Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas

'Artigo 3

Os povos indígenas têm direito à autodeterminação. Em virtude desse direito determinam livremente sua condição política e buscam livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural.'

'Artigo 31

1. Os povos indígenas têm o direito de manter, controlar, proteger e desenvolver seu patrimônio cultural, seus conhecimentos tradicionais, suas expressões culturais tradicionais e as manifestações de suas ciências, tecnologias e culturas, compreendidos os recursos humanos e genéticos, as sementes, os medicamentos, o conhecimento das propriedades da fauna e da flora, as tradições orais, as literaturas, os desenhos, os esportes e jogos tradicionais e as artes visuais e interpretativas. Também têm o direito de manter, controlar, proteger e desenvolver sua propriedade intelectual sobre o mencionado patrimônio cultural, seus conhecimentos tradicionais e suas expressões culturais tradicionais.

2. Em conjunto com os povos indígenas, os Estados adotarão medidas eficazes para reconhecer e proteger o exercício desses direitos.'"

"Já acima elenquei o princípio da autodeterminação como corolário do reconhecimento constitucional da pluralidade que nos constitui enquanto sociedade, e como esse princípio concretiza as normativas internacionais na temática dos

direitos dos povos isolados e de recente contato, a direcionar a atuação da União e da FUNAI e de todos os órgãos públicos para a política de não contato e de respeito ao isolamento voluntário desses grupos indígenas.

Portanto, sejam quais forem as razões pelas quais essas comunidades e indivíduos voluntariamente optam por viver isolados ou com pouco contato com a sociedade envolvente, é preciso considerar, inclusive para fins da própria consulta, nos termos da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, que essa manifestação de vontade é válida e precisa ser respeitada pelo Estado Brasileiro.”

Voto do Ministro Luís Roberto Barroso: “Coloco-me integralmente de acordo com a decisão proferida pelo eminente Ministro Edson Fachin, referendando-a. Nada obstante, reputo oportuno trazer algumas considerações em relação ao item 5, o qual transcrevo a seguir:

5. Que seja reconhecida pelas autoridades a forma isolada de viver como declaração da livre autodeterminação dos povos indígenas isolados, sendo o ato do isolamento considerado suficiente para fins de consulta, nos termos da Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas e da Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas, normas internacionais de direitos humanos internalizadas no ordenamento jurídico brasileiro.

Especificamente sobre esse ponto, julgo importante consignar que os povos indígenas têm direito a serem previamente consultados quando previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de lhes afetar (art. 6º da Convenção nº 169 da OIT). Tal direito, aliás, tem sido amplamente reconhecido pela jurisprudência desta Corte (ADI 7.008, sob a minha relatoria. j. em 22.05.2023.).”

Dispositivo da decisão

“Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário de 30 de junho a 7 de agosto de 2023, sob a Presidência da Senhora Ministra Rosa Weber, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em referendar a decisão que deferiu as medidas cautelares pleiteadas, da seguinte forma: 1. Determinar à União Federal que adote todas as medidas necessárias para garantir a proteção integral dos territórios com presença de povos indígenas isolados e de recente contato, garantindo-se que as portarias de restrição de uso sejam sempre renovadas antes do término de sua vigência, até a conclusão definitiva do processo demarcatório ou até a publicação de estudo fundamentado que descarte a existência de indígenas isolados em determinada área, com fundamento no princípio da precaução e prevenção. 2. Determinar à União Federal que apresente, no prazo de 60 dias (sessenta), contados inclusive durante o recesso forense, nos termos do artigo 214, II, do CPC, um *Plano de Ação para regularização e proteção das terras indígenas com presença de povos indígenas isolados e de recente contato*, contendo as seguintes informações: a) Cronograma de ação para a realização de expedições voltadas a iniciar ou dar continuidade aos estudos dos *Registros de Referência em Estudo* e um cronograma de ação para qualificar os *Registros de Informações*; b) Dados que, em tese, deveriam ser públicos: i) o quantitativo de servidores lotados em cada FPE e em cada uma das BAPE, ii) o patrimônio de cada FPE e de cada BAPE (com respectivo registro no SPU), iii) as condições destes bens (se em condições de uso ou imprestáveis) e iv) os contratos atualmente vigentes nestas unidades (contratos de pessoal, serviços e aquisição de bens e insumos); c) Quais BAPEs estão em funcionamento efetivo e o orçamento dedicado a cada uma delas, bem como quais encontram-se desativadas e por quais razões; d) Cronograma de elaboração e publicação dos Relatórios Circunstanciados de Identificação e Delimitação das terras indígenas onde incidem Restrições de Uso com *Referência Confirmada de Povo Indígena Isolado*, a saber: Pirititi, Piripkura e Tanaru; e) Cronograma para conclusão da demarcação da terra indígena Kawahiva do Rio Pardo, localizado no estado do Mato Grosso, que tem presença de povo indígena isolado; f) Cronograma de ação para realização de atividades de vigilância, fiscalização e proteção, visando garantir a integridade das terras indígenas e conter as invasões. 3. Determinar à União Federal que demonstre junto à apresentação do Plano, a existência dos recursos necessários à execução das tarefas, primordialmente daquelas consideradas prioritárias e mais urgentes, nos termos do cronograma a ser exibido a este Juízo para homologação, promovendo aporte financeiro de novos recursos

à Funai, se necessário, de forma que ela possa executar o *Plano de Ação para regularização e proteção das terras indígenas com presença de povos indígenas isolados e de recente contato*, incluindo rubricas específicas para a reestruturação física, abertura de novas unidades de proteção e contratação de pessoal para atuar nas Frentes de Proteção Etnoambientais (FPEs) e Bases de Proteção Etnoambientais (BAPEs), para fiel cumprimento da previsão normativa da Portaria Funai n. 666/17, que institui o Regimento Interno da Funai; 4. Determinar ao CNJ, no âmbito do *Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão*, a instalação de um Grupo de Trabalho com prazo indeterminado, para acompanhamento contínuo de ações judiciais relacionadas à efetivação dos direitos dos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato (PIIRC), a fim de que haja cumprimento do direito fundamental à razoável duração do processo, nos termos do art. 5º, inciso LXXVIII da Constituição Federal de 1988. 5. Que seja reconhecida pelas autoridades a forma isolada de viver como declaração da livre autodeterminação dos povos indígenas isolados, sendo o ato do isolamento considerado suficiente para fins de consulta, nos termos da Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas e da Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas, normas internacionais de direitos humanos internalizadas no ordenamento jurídico brasileiro. 6. Determinar à União Federal, no prazo de até 60 dias, a emissão de Portarias de Restrição de Uso para as referências de povos indígenas isolados que se encontram fora ou parcialmente fora de terras indígenas, bem como planos de proteção das referidas áreas, sob pena de, em não se cumprindo o prazo, que o STF determine a Restrição de Uso por decisão judicial dessas áreas. 7. Determinar à União e à FUNAI a manutenção da Portaria de Restrição de Uso nº 1.040, de 16 de outubro de 2015, do Grupo Indígena Tanaru, até o final julgamento de mérito da presente arguição. Ainda, determino que a União forneça, no prazo de dez dias, as seguintes informações: (i) detalhamento da situação do indígena da etnia Tanaru conhecido como Índio do Buraco, recentemente falecido em seu território; (ii) disponibilize documentos comprobatórios da perícia a fim de comprovar os procedimentos utilizados e do resultado da autópsia realizada no cadáver de nosso parente; (iii) qual destinação pretende-se seja dada à Terra Indígena Tanaru. Advirto que em caso de informações sensíveis e sigilosas, devem as autoridades responsáveis promover a informação deste juízo, para a devida cautela dos dados. Tudo nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Nunes Marques. O Ministro André Mendonça acompanhou o Relator com ressalvas.”

ADPF 991: Chamamento do feito à ordem

Identificação da decisão

Relator: Ministro Edson Fachin

Julgamento: 24.05.2024



FASE 1 – Diagnóstico do problema e atribuição de caráter estrutural ao processo

FASE 2 – Apresentação e avaliação de Plano

FASE 3 – Monitoramento

Resumo da decisão

Decisão que concede o prazo derradeiro de 30 dias corridos, a fim de que a União e a Funai promovam a finalização, atualização e demonstração de previsão orçamentária para as providências determinadas pelo Plenário do STF em 8 de agosto de 2023.

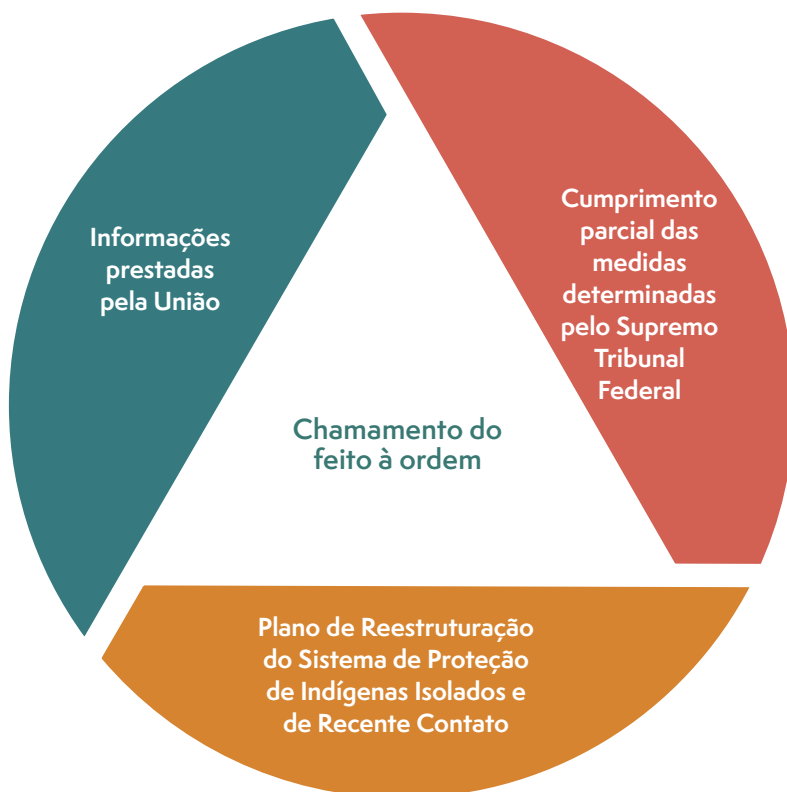
Ementa

Não se aplica.

Tese

Não houve fixação de tese.

Fundamentação e determinações complementares



Informações prestadas pela União

“Em documentação juntada pela União Federal em eDOC 64 a 72, a requerida apresenta rol de ações promovidas pela FUNAI, por intermédio da Coordenação-Geral de Índios Isolados e de Recente Contato – CGIIRC, entre os anos de 2019 e 2022, no âmbito da proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas isolados e de recente contato.

Em eDOC 110 a 114, a União presta informações acerca dos dados relativos a: i) o quantitativo de servidores lotados em cada FPE e em cada uma das BAPE, ii) o patrimônio de cada FPE e de cada BAPE (com respectivo registro no SPU), iii) as condições destes bens (se em condições de uso ou imprestáveis) e iv) os contratos atualmente vigentes nestas unidades (contratos de pessoal, serviços e aquisição de bens e insumos). Também indica quais BAPEs estariam em funcionamento efetivo e o orçamento dedicado a cada uma delas, bem como quais encontram-se desativadas e por quais razões. Ainda, encarta o cronograma de elaboração e à publicação dos Relatórios Circunstanciados de Identificação e Delimitação das terras indígenas onde incidem Restrições de Uso com Referência Confirmada de Povo Indígena Isolado Pirititi e Piripkura, informando a realização de estudos acerca da forma pela qual serão feitas a regularização fundiária e a proteção da Terra Indígena Tanaru, bem como a vigência da restrição de uso da TI Tanaru pela Portaria nº 1.040, de 26 de outubro de 2015, com prazo para até 21/10/2025. Finalmente, a FUNAI relata que ‘em 2023, foram assinadas as seguintes Portarias de Restrição de Uso: a) Terra Indígena Piripikura – Portaria nº 625, de 7 de março de 2023, com prazo até a publicação da homologação da demarcação; b) Terra Indígena Jacareúba/Katawixi – Portaria nº 626, de 7 de março de 2023, com prazo até a publicação da homologação da demarcação’; e também informa que ‘as demais Terras Indígenas com restrição de uso tiveram suas portarias publicadas anteriormente, a saber: a) Portarias de Restrição de Uso (RU). Pirititi. – Portaria nº 585, de 18 de novembro de 2022. Prazo: Até a conclusão do procedimento administrativo de demarcação e homologação; b) Portarias

de Restrição de Uso (RU). Ituna Itatá – Portaria nº 529, de 21 de junho de 2022. Prazo: 21/07/2025; e c) Portarias de Restrição de Uso (RU). Tanaru. – Portaria nº 1.040, de 26 de outubro de 2015. Prazo: 21/10/2025’.

[...]

Em petição de eDOC 140, a União presta informações adicionais. Promove a juntada de Plano de Reestruturação do Sistema de Proteção de Indígenas Isolados e de Recente Contato, elaborado pela FUNAI, contendo informações atualizadas sobre a execução de ações e a apresentação de eixos estratégicos, a fim de prosseguir com o planejamento para execução dos pedidos na presente ADPF.”

Cumprimento parcial das medidas determinadas pelo Supremo Tribunal Federal

“2. Em análise de todo o farto material juntado, depreendo ter sido demonstrado o cumprimento apenas parcial das determinações emanadas desta Corte, apesar da demonstração de esforços pela FUNAI para reestruturação dos órgãos que devem efetivamente executar o disposto da decisão de eDOC 49.”

Plano de Reestruturação do Sistema de Proteção de Indígenas Isolados e de Recente Contato

“Reconheço que o *Plano de Reestruturação do Sistema de Proteção de Indígenas Isolados e de Recente Contato* mostra-se como importante instrumento no caminho para a implementação integral das medidas determinadas, contudo, ele não apresenta condições atuais para a tanto se prestar, especialmente diante da consignação de que ‘As ações de fiscalização e as expedições de localização de indígenas isolados, o núcleo central do objeto desta ADPF 991 correspondem a apenas 3% e 4%, respectivamente, do total das ações desempenhadas em campo. Ou seja, menos de dez por cento das ações desenvolvidas tratam de atividades específicas de proteção territorial e localização de indígenas isolados. Isso demonstra que o estado de intensa desestruturação do SPIIRC (desde limites

orçamentários, falta de pessoal e até de regulamentação de normativos) faz com que a maior parte dos esforços da Funai tenha de se concentrar na manutenção da estrutura das BAPEs e outras ações rotineiras, impedindo que as FPEs avancem na política de proteção e localização de indígenas isolados' (eDOC 140, p. 24)."

Diálogo entre o STF e o SIDH

Não houve diálogo.

Dispositivo da decisão

"[...] concedo o prazo derradeiro de 30 dias corridos ou um mês, a fim de que a União Federal e a FUNAI promovam a finalização, atualização e demonstrem previsão orçamentária para as seguintes determinações ainda não integralmente implementadas:

1. Apresentação do Plano de Ação para regularização e proteção das terras indígenas com presença de povos indígenas isolados e de recente contato, contendo as seguintes informações:

- a) Cronograma de ação para a realização de expedições voltadas a iniciar ou dar continuidade aos estudos dos Registros de Referência em Estudo e um cronograma de ação para qualificar os Registros de Informações;
- b) Atualização da execução do cronograma de elaboração e publicação dos Relatórios Circunstanciados de Identificação e Delimitação das seguintes terras indígenas onde incidem Restrições de Uso com Referência Confirmada de Povo Indígena Isolado: Pirititi e Piripkura;
- c) Estudos e cronograma de elaboração e publicação dos Relatórios Circunstanciados de Identificação e Delimitação da terra indígena Tanaru;
- d) Cronograma para conclusão da demarcação da terra indígena Kawahiva do Rio Pardo, localizado no estado do Mato Grosso, que tem presença de povo indígena isolado, com informações sobre o andamento

processual da Ação Civil Pública nº 1000103-07.2019.4.01.3606 e da Ação de Cumprimento de Sentença nº 1001321-02.2021.4.01.3606;

e) Cronograma de ação para realização de atividades de vigilância, fiscalização e proteção, visando garantir a integridade das terras indígenas e conter as invasões.

2. Determinar à União Federal que demonstre junto à apresentação do Plano, a existência dos recursos necessários à execução das tarefas, primordialmente daquelas consideradas prioritárias e mais urgentes, nos termos do cronograma a ser exibido a este Juízo para homologação, promovendo aporte financeiro de novos recursos à Funai, se necessário, de forma que ela possa executar o Plano de Ação para regularização e proteção das terras indígenas com presença de povos indígenas isolados e de recente contato, incluindo rubricas específicas para a reestruturação física, abertura de novas unidades de proteção e contratação de pessoal para atuar nas Frentes de Proteção Etnoambientais (FPEs) e Bases de Proteção Etnoambientais (BAPEs), para fiel cumprimento da previsão normativa da Portaria Funai n. 666/17, que institui o Regimento Interno da Funai;

3. Demonstração da emissão de Portarias de Restrição de Uso para as todas as referências de povos indígenas isolados que se encontram fora ou parcialmente fora de terras indígenas, bem como planos de proteção das referidas áreas.’

[...]

5. No cumprimento das medidas determinadas no item 2 desta decisão, bem como na juntada adicional de informações por qualquer dos integrantes deste processo, observe-se que em caso de informações sensíveis e sigilosas, devem os responsáveis promover a ciência deste juízo, para a devida cautela dos dados, conforme requerido na petição inicial.”

ADPF 991: Homologação parcial de plano de ação e extensão de prazos

Identificação da decisão

Relator: Ministro Edson Fachin

Julgamento: 16.10.2024



FASE 1 – Diagnóstico do problema e atribuição de caráter estrutural ao processo

FASE 2 – Apresentação e avaliação de Plano

FASE 3 – Monitoramento

Resumo da decisão

Decisão monocrática que homologa parcialmente o Plano de Ação apresentado pela União e pela Funai e determina providências complementares para o atendimento integral da cautelar deferida, no prazo de 30 dias.

Ementa

Não se aplica.

Tese

Não houve fixação de tese.

Fundamentação e determinações complementares



Plano de reestruturação dos setores e da política pública da Funai

“[...] dada a feição colaborativa ínsita aos litígios estruturais, que exigem do julgador a faculdade não apenas de deferir ou indeferir os pleitos dos litigantes, mas sobretudo levar-se em consideração também as capacidades institucionais e o desenho da política pública sugerido pelo gestor público, desde que em cumprimento ao delineamento constitucional de proteção aos direitos fundamentais em debate, não descarto a necessidade de que a FUNAI promova a reestruturação do órgão, em especial naquilo que condiz com a promoção de celeridade, eficiência, estabilidade e incremento na proteção territorial e dos direitos dos povos isolados e de recente contato.

Essa reestruturação, contudo, não pode servir de obstáculo ou delonga à observância das ordens judiciais emanadas do presente feito, devendo os pontos da decisão cautelar ser cumpridos em sua integralidade, mesmo que não atingida a reestruturação em prazo breve.

Nesse sentido, retornando à proposta de reestruturação anunciada pela FUNAI, com os elementos trazidos aos autos, não é possível avaliá-la, mesmo porque não houve apresentação dos resultados nos autos. Há um debate interno em andamento, com ampla participação dos servidores [...]. Mesmo após a sua conclusão, será necessário que a proposta seja avaliada pelo Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos e pela Casa Civil da Presidência da República, o que certamente exigirá prazo adicional. Ressalta-se que a FUNAI indica que haveria maior efetividade caso os novos servidores concursados já fossem lotados nas novas unidades administrativas que seriam criadas e informa que caso haja lotação em unidades distintas, a relocação dos servidores pode exigir tempo e prejudicar ainda mais as áreas envolvidas. A posse dos novos servidores é prevista para o início de 2025, razão ainda maior para que a reestruturação administrativa ocorra até o final de 2024, sem qualquer prejuízo ao cumprimento da decisão cautelar referendada pelo Plenário.”

Recursos humanos

“[...] não há apresentação de um cronograma para a publicação dos atos normativos indicados. Tampouco há um cronograma para a apresentação do próprio diagnóstico da necessidade da força de trabalho nas áreas relacionadas aos indígenas isolados ou de recente contato, igualmente considerado essencial pelo Plano apresentado. Tal ausência de prazos foi o principal ponto de crítica da Arguente, da Defensoria Pública da União, do Ministério Público Federal e dos demais atores envolvidos no processo, principalmente em se considerando a imperiosidade do tema para a concretização da política pública para os indígenas isolados e de recente contato, a envolver servidores altamente especializados e pela necessidade de controle social do cumprimento das decisões proferidas nos presentes autos.

Tendo em vista que são atos internos importantes para a efetividade dos trabalhos, como se relatou no feito, é necessário que a União concentre esforços para a conclusão e publicação dos atos e diagnósticos acima em prazo não superior a 60 dias, a contar da audiência de contextualização, de onde o tema saiu acordado.”

Recursos orçamentários

“Quanto ao orçamento, o Plano apresentado afirma que ‘Historicamente, a DPT e, por consequência, a CGLIRC, não recebem recursos, minimamente suficientes, no Grupo de Natureza de Despesa Investimento, por exemplo, que possam dar condições adequadas e estruturais às suas unidades operacionais nas terras indígenas, para a execução do trabalho finalístico nas FPE e suas vinculadas BAPE.’

[...]

Quanto à LOA 2025, afirmam haver uma estimativa de recursos no montante de R\$ 97.300.000,00 para Custeio e R\$ 17.223.800,00 para Investimento, sem especificar o importe destinado às ações relativas à proteção de povos indígenas isolados e de recente contato.

Nesse ponto, a Arguente afirma que ‘em nenhum momento a Funai explica o quanto, de fato, precisa para conseguir dar cabo às ações previstas no plano. Tal lacuna, possivelmente, ocorre pela elaboração das atividades com base no PPA 2024-2027, em detrimento ao determinado nestes autos ainda no ano de 2022. É necessário que a Funai informe, a partir do cumprimento na integralidade (o que atualmente não é o caso) do decisório aqui em foco, o quantitativo orçamentário necessário para o cumprimento das ações de proteção perante povos indígenas isolados e de recente contato’.

De fato, como foi confirmado na audiência de contextualização, o Plano foi elaborado tendo em vista a proposta orçamentária do órgão para o ano de 2025, bem como no contido no Plano Plurianual 2024-2027, sem especificar o montante necessário para dar cumprimento à decisão cautelar em sua integridade, ao menos de forma planejada e constante, para além das possibilidades já previstas administrativamente pelo órgão indigenista.

Deste modo, é essencial que FUNAI e União indiquem quais os recursos previstos e necessários para realizar suas atividades de forma a dar efetividade à determinação judicial.”

Procedimentos administrativos

“De acordo com o Plano apresentado pelo Poder Executivo Federal, há 28 povos indígenas isolados ainda não identificados e sem proteção, muitos deles em áreas de intensa pressão de desmatamento e que exigiriam interdição via Portaria de Restrição de Uso.

[...]

O Plano indica que a FUNAI pretende qualificar oito registros até 2027. Extrapolando o cronograma, seria preciso quase vinte anos para estudar o conjunto de referências e informações, o que parece não ser razoável nem se presta a cumprir a decisão cautelar.

Nas audiências realizadas perante o Supremo Tribunal Federal, em 1º de outubro de 2024, foi relatado que a meta de qualificação de oito registros havia sido construída tendo como base a equipe atual e não na sua ampliação, determinada por esta Corte e instrumentalizada por meio do concurso público em andamento. Tendo em vista a importância do tema, as metas precisam ser atualizadas, considerando o quantitativo de novos servidores que ingressarão em janeiro de 2025.

É importante, ainda, que a FUNAI, em conjunto com outros órgãos do Poder Executivo, como a Casa Civil da Presidência da República, identifique melhorias no procedimento administrativo para encontrar formas mais efetivas para a realização do procedimento, inclusive com o uso de novas tecnologias, contratação de apoio técnico especializado ou outros, para que seja possível concluir todos os estudos em prazo razoável.”

Territórios específicos com maior pressão de desmatamento

“[...] para fins de possibilitar o controle social e também por este Juízo quanto ao cronograma, deve a União informar mensalmente, até dezembro de 2024, se nessa data houver a conclusão dos RCID de cada umas das Terras Indígenas, o cumprimento dos prazos por ela propostos.

[...]

Dado o ineditismo da questão, diante do lamentável falecimento do último indígena Tanaru, este Juízo aguardará a conclusão dos estudos da FUNAI até dezembro de 2024. Nada obstante, as medidas de proteção e interdição do território devem perdurar até que se ultimem as decisões administrativas e judiciais sobre o tema, conforme determinado pela cautelar, devendo ser mantida a Portaria de Restrição de Uso e as consequentes ações de fiscalização e vigilância.”

Diálogo entre o STF e o SIDH

Não houve diálogo.

Dispositivo da decisão

“Diante do acima exposto, homologo parcialmente o Plano de Ação apresentado pela União e pela FUNAI, em cumprimento à decisão de eDOC 241, devendo ser tomadas as providências complementares abaixo resumidas, para o atendimento integral da cautelar deferida, no prazo de 30 dias, a contar da publicação desta decisão, se outro prazo não estiver definido no item correspondente.

Deste modo, determino que o Poder Executivo Federal:

- a) Conclua o estudo de reestruturação da FUNAI, especialmente no que concerne aos setores do órgão que lidam com a proteção territorial e dos demais direitos dos povos indígenas isolados e de recente contato, com a publicação do referido Decreto regulamentador, até dezembro de 2024, sem prejuízo do cumprimento das medidas determinadas pelas cautelares.
- b) Indique os recursos orçamentários previstos no PLOA 2025 e os necessários para que a CGIIRC/MPI e a DPT/FUNAI possam dar condições adequadas e estruturais para a efetividade das determinações judiciais da ADPF 991;
- c) Regule, em até 60 dias, a escala de longa duração para parametrizar o quantitativo de servidores a serem contratados, e dimensione a demanda de servidores, considerando as ações de proteção territorial e os direitos dos povos indígenas isolados e de recente contato;
- d) Apresente, em até 60 dias, o diagnóstico da força de trabalho, com mapas de perfis necessários por área de atuação e proposta de plano de alocação de novos servidores, em especial nas áreas relacionadas com indígenas isolados e de recente contato;
- e) Publique, até nomeação dos novos concursados para a FUNAI, no Concurso Nacional Unificado, os editais para contratação dos servidores, por Frente de Proteção Etnoambiental e por Ação de Proteção;
- f) Complemente o plano apresentado, com o cronograma de implementação para cada uma das metas indicadas;
- g) A FUNAI e a Casa Civil da Presidência da República identifiquem e apresentem, no prazo de 60 dias, melhorias no procedimento administrativo para identificação de indígenas isolados para encontrar formas mais efetivas para a

realização dos estudos de povos isolados, inclusive com o uso de novas tecnologias, contratação de apoio técnico especializado ou outros;

h) A FUNAI apresente, mensalmente e até dezembro de 2024, o andamento e a conclusão dos atos previstos no plano em relação às Terras Indígenas Pirikpura e Pirititi.

i) Estado do Amazonas, Estado do Mato Grosso e União apresentem, em até 30 dias, conforme acordado na audiência de contextualização, um cronograma articulado de ações coordenadas para conter o desmatamento na Terra Indígena Kawahiva do Rio Pardo;

j) Em relação ao cronograma para a finalização da demarcação da TI Kawahiva do Rio Pardo, deve a FUNAI informar este Juízo sobre o resultado da reunião na qual se iria verificar acerca da possibilidade de aceleração da demarcação física da área, no prazo de cinco dias.”

SL 1.696 – OBRIGATORIEDADE DO USO DE CÂMERAS EM OPERAÇÕES POLICIAIS

Identificação do caso

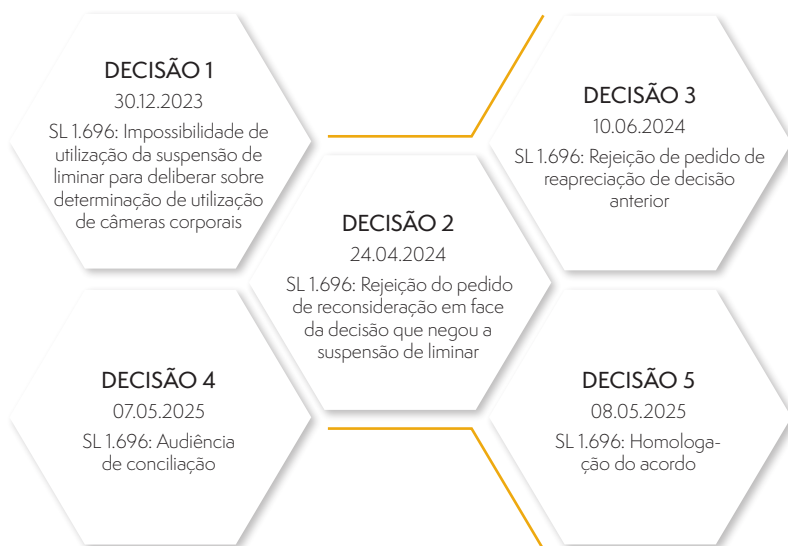
Requerente: Defensoria Pública do Estado de São Paulo

Requerido: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

Audiência pública: não se aplica⁷⁷

Relator: Ministro Presidente Luís Roberto Barroso

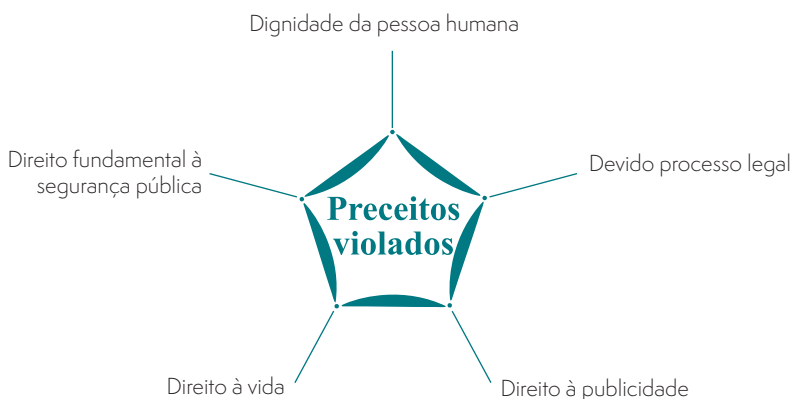
Relator do último incidente: Ministro Luís Roberto Barroso



⁷⁷ Em 7 de julho de 2025, foi realizada audiência de conciliação que resultou em acordo para a ampliação do uso obrigatório de câmeras corporais por policiais militares no Estado de São Paulo. O acordo foi homologado pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), Ministro Luís Roberto Barroso, na sessão plenária de 8 de maio de 2025. Foram realizadas audiências de conciliação nos dias 24.04.2025, 29.04.2025 e 07.05.2025.

Resumo do caso

Suspensão de liminar (SL) que tem por objeto decisão do Tribunal de Justiça que sustou os efeitos de determinação para o uso de câmeras corporais nas operações destinadas a responder a ataques praticados contra policiais militares no Estado de São Paulo. Na origem, a ação civil pública foi ajuizada para garantir o direito fundamental à segurança pública por meio de maior controle e transparência nas referidas operações policiais. Buscava-se, em suma, assegurar a utilização de câmeras corporais pelos membros das referidas corporações. Após o deferimento de medida liminar pelo juízo de primeira instância, a decisão foi suspensa pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Esta última decisão é objeto de impugnação na presente suspensão de liminar.



SL 1.696: Impossibilidade de utilização da suspensão de liminar para deliberar sobre determinação de utilização de câmeras corporais

Identificação da decisão

Relator: Ministro Luís Roberto Barroso

Julgamento: 30.12.2023



FASE 1 – Diagnóstico do problema e atribuição de caráter estrutural ao processo

FASE 2 – Apresentação e avaliação de Plano

FASE 3 – Monitoramento

Resumo da decisão

Decisão que julga improcedente o pedido porque – conquanto seja o entendimento do Relator que a utilização de câmeras seria importante e deveria ser incentivada – não se justifica, no caso, a intervenção de natureza urgente e excepcional própria à suspensão de liminar. Apesar da indiscutível relevância da matéria, a reversão da decisão impugnada tem implicações financeiras e operacionais que produzem impactos complexos, os quais não podem ser mensurados de forma adequada na via processual da suspensão de liminar. Ademais, a questão se encontra em discussão nas vias ordinárias, inclusive com a tentativa de obtenção de solução conciliatória. Por fim, a falta de comprovação da necessária delegação de competência pelo Defensor Público-Geral ao subscritor da petição inicial constitui obstáculo ao acolhimento do pedido.

Ementa

“DIREITO CONSTITUCIONAL. SUSPENSÃO DE LIMINAR. USO DE CÂMERAS EM OPERAÇÕES POLICIAIS. LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA. QUESTÃO EM DISCUSSÃO NAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS. 1. Pedido de suspensão de liminar que tem por objeto decisão que sustou os efeitos de determinação para o uso de câmeras corporais nas operações destinadas a responder ataques praticados contra policiais militares no Estado de São Paulo. 2. Possibilidade de atuação da Defensoria Pública em medidas de contracautela como *custus vulnerabilis*. Argumentos de ordem histórica, sistemática e teleológica demonstram que as normas processuais que preveem os pedidos de suspensão de decisões cautelares, inclusive o art. 4º, *caput*, da Lei nº 8.437/1992, devem ser interpretadas de modo a permitir o uso de tais instrumentos pela Defensoria Pública se houver coincidência entre o interesse público tutelado e a defesa de grupos sociais vulneráveis. 3. Relevância do uso de câmeras por policiais militares. O uso desses equipamentos aumenta a transparência nas operações, coibindo abusos por parte da força policial e reduzindo o número de mortes. Além disso, serve de proteção aos próprios policiais, caso haja questionamento sobre o uso da força. No Estado de São Paulo, contudo, há dados concretos que demonstram a alta letalidade policial em operações, além de evidências de que não foram destinados recursos para a continuidade da política que contribuiu para atenuar esse grave problema de direitos humanos. 4. Prematuridade da intervenção do STF pela via excepcional da suspensão de liminar. Apesar da indiscutível relevância da matéria, a reversão da decisão impugnada possui implicações de ordem financeira e operacional, que produziriam impactos complexos que não podem ser adequadamente mensurados nesta via processual. Ademais, a questão se encontra ainda em discussão nas vias ordinárias, inclusive com a tentativa de obtenção de solução conciliatória. 5. Pedido julgado improcedente.”

Tese

Não houve fixação de tese.

Fundamentação e determinações complementares



Legitimidade ativa da Defensoria Pública

“15. A suspensão de liminar constitui meio autônomo de impugnação de decisões judiciais disciplinado pelo art. 4º da Lei nº 8.437/1992, nos seguintes termos:

Art. 4º Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

16. Ainda que o dispositivo mencione expressamente o Ministério Público e a pessoa jurídica de direito público interessada, considero que a Defensoria Pública é parte legítima para requerer a suspensão da decisão, nos casos em que o interesse público defendido esteja ligado ao exercício de suas competências constitucionais. Seguindo essa lógica, sua atuação nas medidas de contracautela é legítima em duas hipóteses distintas, sintetizadas no parecer elaborado por Daniel Sarmiento, Ademar Borges e Eduardo Adami, membros da Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro:

‘Por um lado, a grave lesão ao interesse público pode decorrer da violação à atuação administrativa e à independência institucional da Defensoria – isto é, de seu interesse institucional próprio. Por outro lado, a lesão também pode decorrer de relevantes danos aos direitos fundamentais dos vulneráveis, oportunidade em que a Defensoria Pública atuará na tutela dos necessitados como *custus vulnerabilis*’ [...].

17. Com relação à primeira hipótese, em que a atuação da Defensoria Pública nas medidas de contracautela se justifica pela defesa de interesse institucional

próprio, há diversos precedentes em que o Supremo Tribunal Federal considerou a instituição parte legítima⁷⁸. A segunda hipótese se relaciona à competência para ‘a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados’ (art. 134, *caput*, da Constituição). Quanto a esse ponto, apesar de haver decisão nesta Suprema Corte que, com base em interpretação gramatical do art. 4º da Lei nº 8.437/1992, deixou de reconhecer a legitimidade da Defensoria Pública⁷⁹, penso que a questão merece ser revisitada. Há argumentos de ordem histórica, sistemática e teleológica que demonstram que tal dispositivo deve ser interpretado para permitir o uso de medidas de contracautela pela Defensoria Pública em casos de coincidência entre o interesse público que justifica o uso desses instrumentos processuais e a atuação da instituição na defesa dos necessitados.”

“21. Diante dos argumentos de natureza histórica, sistemática e teleológica apresentados, conclui-se, portanto, que o art. 4º da Lei 8.437/1992 deve receber interpretação que preserve a legitimidade da Defensoria Pública para requerer a suspensão de decisões judiciais, na defesa de grupos socialmente vulneráveis.”

Excepcionalidade da concessão de medidas de contracautela

“21. [...] De toda sorte, vale registrar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que a concessão de medidas de contracautela ostenta caráter de absoluta excepcionalidade. Assim, mesmo nos casos em que a Defensoria Pública atuar na qualidade de *custus vulnerabilis*, a suspensão da decisão somente se justificará nos casos em que efetivamente demonstrado risco de ‘grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas’. Veja-se, a título de exemplo: STP 914 AgR, Relª. Minª. Rosa Weber (Presidente), j. em

⁷⁸ SL 866, decisão monocrática, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 26.05.2016; Ag. Reg. na SL 866, Tribunal Pleno, Rel. Min. Toffoli, j. 13.09.2019; STA 933-MC-Ref, Tribunal Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, j. 13.04.2023; STA 800, decisão monocrática, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 16.06.2020.

⁷⁹ SS 5.628, decisão monocrática, Relª. Minª. Rosa Weber, j. 10.04.2023.

03.05.2023; SL 1.547 AgR, Rel. Min. Luiz Fux (Presidente), j. em 29.08.2022; SL 836 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski (Presidente), j. em 22.10.2015.

22. No caso, a atuação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo se justifica por dados atuais, concretos e oficiais, acerca da grave situação da segurança pública do Estado de São Paulo quanto à letalidade policial. Segundo a petição inicial da demanda de origem, a Operação Escudo é ‘operação mais letal do Estado de São Paulo após o episódio do Massacre do Carandiru’. [...]

23. Nesse contexto, a atuação da instituição também é relevante em razão da dupla garantia promovida pelo uso das câmeras. De um lado, o uso desses equipamentos aumenta a transparência nas operações, coibindo abusos por parte da força policial e reduzindo o número de mortes nas regiões em confronto. De outro, serve de proteção aos próprios policiais, caso haja questionamento sobre o uso da força. [...].”

A relevância do uso de câmeras por policiais militares

“26. Assim, apesar de a implementação de câmeras nas fardas de policiais militares que participam de operação ser uma medida constitucionalmente legítima e socialmente desejável, a reversão da decisão impugnada possui implicações de ordem financeira e operacional, que produziriam impactos complexos que não podem ser adequadamente mensurados nesta via processual. Nesse sentido, não é possível ignorar o dado, registrado na decisão impugnada, de que a efetivação da providência requerida pela Defensoria Pública demandaria gasto adicional anual entre 330 milhões e 1 bilhão de reais, ‘a depender da interpretação que se dê ao comando proferido, interferindo diretamente no planejamento orçamentário do Estado, bem como na política pública definida para a Segurança Pública’. Além disso, o Estado alerta para a circunstância de que a inclusão de câmeras nas fardas de policiais é uma tarefa administrativa complexa, que não se esgota na aquisição desses equipamentos, demandando também o treinamento do efetivo para usá-los e a contratação de sistema de gravação.

27. Em tal cenário, vê-se que houve decisão favorável que, por tudo o que foi dito até aqui, afigura-se, em linha de entendimento, correta. Porém, a providência tem implicações diversas, inclusive de natureza financeira, e, ademais, ainda não há decisão final do Tribunal, apenas a suspensão de liminar. Por essa razão, não se afigura adequado nesse momento uma intervenção pela via excepcional desta Presidência, na medida em que as vias ordinárias ainda não foram esgotadas. Releva mencionar também a existência de negociação para uma solução conciliatória. Em suma: na visão desta Presidência, a utilização de câmeras é muito importante e deve ser incentivada. Porém, não se justifica a intervenção de urgência e excepcional de uma suspensão de liminar.”

Diálogo entre o STF e o SIDH

Não houve diálogo.

Dispositivo da decisão

“29. Ante o exposto, julgo improcedente o pedido. Publique-se.”



SL 1.696: Rejeição do pedido de reconsideração em face da decisão que negou a suspensão de liminar

Identificação da decisão

Relator: Ministro Presidente Luís Roberto Barroso

Julgamento: 24.04.2024



FASE 1 – Diagnóstico do problema e atribuição de caráter estrutural ao processo

FASE 2 – Apresentação e avaliação de Plano

FASE 3 – Monitoramento

Resumo da decisão

Decisão que rejeita o pedido de reconsideração da decisão anterior, a qual negou a suspensão de liminar, ressaltando a existência de compromisso assumido pelo Governo do Estado de São Paulo no sentido da implementação voluntária da medida requerida no âmbito da ação civil pública de origem.

Ementa

“DIREITO CONSTITUCIONAL. PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO EM SUSPENSÃO DE LIMINAR. USO DE CÂMERAS EM OPERAÇÕES POLICIAIS. INDEFERIMENTO DO PEDIDO, ANTE OS COMPROMISSOS ASSUMIDOS.

I. CASO EM EXAME

1. Pedido de reconsideração da decisão proferida em suspensão de liminar requerida pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo contra decisão da Presidência do Tribunal de Justiça local, que sustou os efeitos de determinação para o uso de câmeras corporais em operações policiais no Estado de São Paulo.

2. Em análise inicial, indeferi o pedido de suspensão, por entender que se deveria dar ao Estado a oportunidade de se organizar administrativa e financeiramente para a implementação da medida. A decisão assentou, todavia, a importância e a necessidade da utilização de câmeras corporais, tanto para dar transparência às operações quanto para a proteção dos policiais.

3. No pedido de reconsideração, a Defensoria Pública traz fatos novos relativos à intensificação da letalidade policial no Estado, na região da Baixada Santista.

4. Em suas informações, o Estado de São Paulo comunica a este STF que se encontra em fase de implementação e ampliação o Programa Muralha Paulista para aprimorar o uso da tecnologia na segurança pública, incluindo a expansão da aquisição de câmeras corporais.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

5. A questão a ser apreciada no presente pedido de reconsideração é se, à luz dos fatos novos trazidos pela Defensoria Pública, é suficiente a argumentação do Estado de que se encontram em curso providências administrativas e operacionais para a efetiva adoção das câmeras corporais.

III. RAZÕES DE DECIDIR

6. O uso das câmeras corporais é medida relevante para a consecução da política pública de segurança. Os equipamentos protegem tanto cidadãos quanto os próprios policiais, já que coíbem abusos nas operações, protegem policiais de acusações infundadas e incentivam a adoção de comportamentos mais

adequados por ambas as partes. Além disso, a medida amplia a transparência, a legitimidade e a responsabilidade (*accountability*) da atuação policial e serve como importante meio de prova em processos judiciais.

7. O Estado de São Paulo comprometeu-se a adotar as medidas necessárias para efetivar o uso de câmeras corporais pela polícia, a partir da apresentação de um cronograma. Seus marcos fundamentais incluem: (i) a publicação do edital, prevista para maio deste ano; (ii) a assinatura do contrato com o licitante vencedor, prevista para junho; e (iii) a efetiva instalação e capacitação dos operadores, prevista para setembro.

8. Diante do compromisso assumido pelo Estado, neste momento, não é necessário expedir ordem judicial determinando que o Estado faça aquilo que já se comprometeu a fazer. Na hipótese de não cumprimento da obrigação, caracterizada pela inobservância dos marcos fundamentais do cronograma para aquisição das câmeras corporais, caberá a esta Presidência reapreciar o presente pedido, dada a dimensão estrutural do litígio.

IV. DISPOSITIVO

9. Pedido de reconsideração rejeitado, ante o compromisso assumido pelo Governo do Estado de São Paulo de implementação voluntária da medida. Remessa do feito ao Núcleo de Processos Estruturais Complexos – NUPEC/STF, para acompanhamento”.

Tese

Não houve fixação de tese.

Fundamentação e determinações complementares



Importância do uso das câmeras corporais

“18. O uso das câmeras corporais é medida relevante para a consecução da política pública de segurança. Os equipamentos possuem função de dupla garantia, tanto para os cidadãos, coibindo abusos e má-conduta policial, quanto para os próprios policiais, protegendo-os de acusações infundadas sobre o uso da força. Ao saberem que suas interações estão sendo gravadas, policiais e cidadãos tendem a adotar comportamento mais adequado. Além disso, a medida amplia a transparência, a legitimidade e a responsabilidade (*accountability*) da atuação policial e serve como importante meio de prova em processos judiciais.

19. Há, ainda, novos dados que corroboram essa premissa. Da Nota Técnica subscrita pelo Grupo de Estudos dos Novos Illegalismos da Universidade Federal Fluminense, realizada entre 2017 e 2023, com a avaliação do Programa Olho Vivo, extrai-se que, com o uso das câmaras corporais em São Paulo, houve ‘redução percentual com relação à média dos anos anteriores (2017-2020), [...] em relação aos policiais vitimados em serviço (redução de 57,7%) e fora de serviço (redução de 34,8%)’.

20. No mesmo sentido, em 19.01.2024, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), do Ministério da Justiça e Segurança Pública, expediu recomendação para ‘a instalação e o uso de câmeras corporais para gravação ambiental de vídeos com imagens e sons nos uniformes dos agentes de segurança pública’⁸⁰. O ato indica como referência estudo publicado pela

⁸⁰ A Recomendação nº 01/2024 indica, seu art. 1º, os seguintes objetivos: “reforçar a transparência e legitimidade das ações dos agentes de segurança pública; respaldar a atuação do profissional de segurança pública, e proteger-lhe a integridade física e moral; assegurar o uso diferenciado da força; garantir a preservação dos direitos fundamentais dos cidadãos; promover a obtenção de elementos informativos e de elementos de prova com maior qualidade epistêmica; permitir a verificação da preservação da cadeia de custódia probatória; auxiliar o exercício do controle externo da atividade policial; [e] subsidiar a avaliação e o aprimoramento do serviço de segurança pública prestado”. Outros dispositivos relevantes para o presente caso são os que preveem: a priorização de câmeras com acionamento automático (art. 4º); que a gravação seja ininterrupta (art. 5º); o reporte de intercorrências ao superior imediato (art. 5º, parágrafo único); o período de armazenamento do conteúdo das gravações (art. 7º); e o acesso imediato pelo Ministério Público do conteúdo das gravações (art. 8º) e regulamentação específica do procedimento de acesso por interessados (art. 9º).

Fundação Getúlio Vargas em 2022, de acordo com o qual, no Estado de São Paulo, houve redução de 57% nas mortes e de 63% nas lesões corporais decorrentes de intervenção policial com a introdução do uso de câmeras⁸¹.

21. Há, ainda, dados concretos de que o uso das câmeras corporais reduz o número de mortes. Estudo⁸² realizado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) em parceria com a UNICEF aponta que, entre 2021-2022, houve redução de ‘63,7% da letalidade geral, 33,3% da letalidade nos batalhões em que não houve implementação de câmeras e 76,2% da letalidade nos batalhões em que as câmeras passaram a ser utilizadas’ no Estado de São Paulo. Relatório mais recente⁸³ estima que cerca de 184 mortes tenham sido evitadas nos batalhões participantes desde 2020. Também foi reduzido o número de mortes policiais durante o tempo de serviço: de 14, em 2019, para apenas 6 em 2022.

22. Além disso, sob a perspectiva da sociedade, pesquisa do Instituto Data Folha, realizada na cidade de São Paulo em 07 e 08.03.2024⁸⁴, evidencia a inclinação amplamente favorável da sociedade. Entre os entrevistados, 88% se manifestaram positivamente ao uso de câmeras em uniformes policiais e apenas 8% rejeitaram a medida.”

⁸¹ Dados apresentados na Tabela 2 do Relatório.

⁸² 17º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. Fórum Brasileiro de Segurança Pública – São Paulo: FBSP, 2023, ISSN 1983-7364, p. 66.

⁸³ *The use of body cameras by the uniformed police of the State of São Paulo: Implementation Process and Impact on the Deaths of Adolescents*. Fórum Brasileiro de Segurança Pública – São Paulo: FBSP, 2023, ISBN 978-65-89596-31-8, p. 7-8.

⁸⁴ Instituto de Pesquisas Data Folha. Relatório de Pesquisa “Intenção de Voto para Prefeito de São Paulo”, março de 2024. Disponível em: <https://media.folha.uol.com.br/datafolha/2024/03/18/f3ud7ldvlpeladwlu9bawfu-el2sovjpvfmhvtchzixhenb3ubpmumqos-eb1bu3aq0qppa9ktlucw4qaf-es0lloapzgo2pdx-sngn74ju.pdf>. Acesso em: 01.04.2024, às 20h.

Informações apresentadas pelo Estado sobre a implementação da política pública de utilização de câmeras corporais

“24. [...] O Estado afirma que a ampliação da aquisição e uso de câmeras corporais será concretizada por meio do Programa Muralha Paulista, que tem por finalidade principal aprimorar o uso de soluções tecnológicas na atividade de segurança pública. O portal oficial do Estado também divulgou essa informação⁸⁵. No cronograma apresentado, há três marcos que considero fundamentais para a garantia da efetividade do compromisso assumido pelo Estado: (i) a publicação do edital, prevista para maio; (ii) a assinatura do contrato com o licitante vencedor, prevista para junho; e (iii) a efetiva instalação e capacitação dos operadores, prevista para ser concluída em setembro.

25. De acordo com as informações prestadas, o Estado realizou e tornou público o planejamento da estratégia de expansão da aquisição e utilização das câmeras, prevendo de maneira adequada a alocação de custos, o processo licitatório, e a logística de capacitação de seus operadores. Tudo isso como parte da complexa tarefa de aprimorar o sistema de segurança pública. Não por acaso, o art. 174 da Constituição é expresso ao afirmar que o planejamento das ações de políticas públicas é função obrigatória e essencial aos entes públicos⁸⁶. Portanto, diante do compromisso assumido pelo Estado, neste momento, não é necessário expedir ordem judicial determinando que o Estado faça aquilo que já se comprometeu a fazer.”

⁸⁵ Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/ultimas-noticias/novo-contrato-amplia-funcionalidades-das-cameras-corporais-com-foco-naintegricao/>. Acesso em: 01.04.2024, às 19:30h.

⁸⁶ “Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.”

Monitoramento das medidas tomadas pelo Estado

“26. É certo, porém, que a mera previsão da ação é incapaz de tutelar adequadamente os direitos fundamentais, que devem ser garantidos pelo Estado em um cenário de falha sistêmica de políticas públicas de segurança e da política de uso de câmeras corporais pelas forças policiais. Por isso, é importante monitorar o cumprimento de tais marcos fundamentais do cronograma para aquisição das câmeras corporais. Na hipótese de não cumprimento da obrigação, caracterizada pela inobservância desse cronograma, caberá a esta Presidência reapreciar o presente pedido, dada a dimensão estrutural do litígio.”

Diálogo entre o STF e o SIDH

Não houve diálogo.

Dispositivo da decisão

“27. Por todo o exposto, e especialmente ante o compromisso assumido pelo Governo do Estado de São Paulo de implementação voluntária da medida, rejeito o pedido de reconsideração. Reitero, porém, que caberá a esta Presidência reapreciar tal pedido, conforme a evolução do cronograma apresentado. Para tanto, remeto o feito ao Núcleo de Processos Estruturais Complexos – NUPEC/STF, para acompanhamento”.

SL 1.696: Rejeição de pedido de reapreciação de decisão anterior

Identificação da decisão

Relator: Ministro Presidente Luís Roberto Barroso

Julgamento: 10.06.2024



FASE 1 – Diagnóstico do problema e atribuição de caráter estrutural ao processo

FASE 2 – Apresentação e avaliação de Plano

FASE 3 – Monitoramento

Resumo da decisão

Decisão que rejeita pedido de reapreciação de decisão anterior e reitera a existência de compromisso assumido pelo Estado de São Paulo, complementado por regulamentação subsequente editada em diálogo com a Presidência do STF. Determina, na sequência, o retorno dos autos ao Núcleo de Processos Estruturais Complexos (NUPEC/STF) para que siga com o monitoramento da questão, de modo a assegurar que não haja retrocesso que possa comprometer a continuidade da política pública de uso de câmeras corporais.

Ementa

“DIREITO CONSTITUCIONAL. PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO EM SUSPENSÃO DE LIMINAR. USO DE CÂMERAS EM OPERAÇÕES POLICIAIS. INDEFERIMENTO.

I. CASO EM EXAME

1. Pedido de reapreciação apresentado em suspensão de liminar em que se discute o uso de câmeras corporais em operações policiais no Estado de São Paulo.

2. Na decisão anterior, diante do compromisso assumido pelo Estado de adotar as medidas necessárias para efetivar o uso de câmeras corporais pela polícia, entendi que não seria necessário expedir ordem judicial. Contudo, registrei que, em razão da natureza estrutural do litígio, caberia a esta Presidência reapreciar o pedido em caso de descumprimento pelo Estado de São Paulo, remetendo o feito ao Núcleo de Processos Estruturais Complexos (NUPEC/STF) para acompanhamento.

3. Os requerentes alegam que o edital de licitação publicado para a contratação de novas câmeras corporais representa retrocesso em relação ao modelo anterior e viola o compromisso assumido pelo Estado junto a esta Corte, pedindo sua retificação, em especial a fim de que: (i) as câmeras sejam alocadas prioritariamente nas unidades da Polícia Militar que realizam operações; (ii) as gravações sejam feitas de forma ininterrupta, independentemente de acionamento pelo policial ou gestor; (iii) sejam mantidos os prazos de armazenamento de imagens atualmente praticados.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

4. Discute-se o atendimento aos compromissos assumidos pelo Estado quanto ao uso de câmeras corporais nas ações policiais.

III. RAZÕES DE DECIDIR

5. Em diálogo com essa Presidência, o Estado de São Paulo reforçou o seu compromisso com a efetivação de política pública de uso de câmeras corporais, esclarecendo que: 5.1. Quanto ao critério para alocação das câmeras: (i) todos os policiais e unidades que atualmente dispõem de câmeras continuarão a usá-las; (ii) as câmeras adicionais serão distribuídas a partir de ‘critérios técnico-estratégicos’, que consideram a quantidade de ocorrências; e (iii) em ‘operações de grande envergadura’, haverá preferência para tropas que portem câmeras.

5.2. Quanto ao modelo de gravação: embora tenha substituído a gravação ininterrupta, o novo modelo prevê acionamento automático das câmeras quando: (i) for detectado som de estampido de tiro; (ii) o equipamento estiver no raio de 50 m de uma posição georreferenciada de ocorrência em andamento; e (iii) o equipamento for desativado durante o atendimento de ocorrência. O Estado estabeleceu em regulamento próprio, após reunião com a Presidência, que as câmeras devem ser acionadas em todas as hipóteses previstas na Portaria nº 648/2024 do Ministério da Justiça e Segurança Pública como de gravação obrigatória. Comprometeu-se também a atualizar suas diretrizes após a contratação, tendo em vista que a viabilidade do novo modelo depende da realização de prova de conceito dos equipamentos previstos na licitação.

5.3. Quanto ao prazo de armazenamento das imagens: o edital publicado observa norma estadual que exige a guarda das imagens pelo prazo 365 dias, não havendo diminuição do período.

6. Ademais, para garantir a continuidade da política e dissipar dúvidas quanto à viabilidade técnica da nova solução, o Estado afirmou que os equipamentos atuais somente deixarão de ser usados quando os novos já estiverem em operação efetiva.

7. Com base nas informações prestadas, não há, por ora, evidente descumprimento dos compromissos assumidos pelo Estado de São Paulo. No entanto,

como o novo modelo de câmeras deve ser tecnicamente viável e eficaz em seu funcionamento, o que não é possível apreciar nesta fase do processo licitatório, o Núcleo de Processos Estruturais e Complexos do STF (NUPEC) seguirá monitorando, de modo a assegurar que não haja retrocesso que possa comprometer a continuidade da política pública de uso de câmeras corporais.

IV. DISPOSITIVO

8. Por ora, não há razão para reconsiderar a decisão anterior, fundada no compromisso assumido pelo Estado e complementado pela regulamentação subsequente editada, em diálogo com essa Presidência. Retorno dos autos ao NUPEC/STF para acompanhamento. Determinação de que as manifestações apresentadas nesta ação e a presente decisão sejam anexadas ao processo administrativo da licitação e divulgadas na forma de esclarecimentos complementares ao edital. Atos normativos citados: Constituição Federal, art. 37, *caput*, e art. 134; Portaria nº 648/2024 do Ministério da Justiça e Segurança Pública, art. 2º, 8º e 10.”

Tese

Não houve fixação de tese.

Fundamentação e determinações complementares



Importância da política pública do uso de câmeras corporais por policiais militares

“17. Passando a analisar o pedido de reapreciação, considero essencial reforçar a importância e a relevância da continuidade da política pública do uso de câmeras corporais por policiais militares, no contexto da segurança pública. Esse ponto, inclusive, me parece ser um consenso entre todas as partes envolvidas na presente ação, que abordaram as inúmeras vantagens do uso de câmeras pelos policiais, tanto em sua própria garantia como para a contenção de eventuais abusos.

18. Como reflexo da importância do tema, no curso deste processo, o Ministério da Justiça e Segurança Pública editou a Portaria nº 648/2024, que estabelece diretrizes sobre o uso de câmeras corporais pelos órgãos de segurança pública. Embora essa norma não vincule diretamente o Estado, constitui diretriz técnica importante, sobretudo por estabelecer as situações em que o uso das câmeras é obrigatório e os tipos de acionamento admitidos. Assim, entendo possível usar os parâmetros nela estabelecidos para verificar se os compromissos assumidos pelo Estado quanto à continuidade da política do uso das câmeras estão sendo atendidos.”

Compromissos assumidos pelo Estado de São Paulo

“20. Partindo dessas premissas, em diálogo com essa Presidência, o Estado de São Paulo reforçou o seu compromisso com a efetivação de política pública de uso de câmeras corporais, esclarecendo os pontos controvertidos.

21. Em primeiro lugar, quanto à existência de política pública que priorize a alocação das câmeras corporais para as unidades da Polícia Militar que realizam operações, o Estado esclarece que: (i) todas as unidades da Polícia Militar que já utilizam câmeras corporais seguirão com o equipamento; (ii) as câmeras adicionais, que se tornarão disponíveis após a conclusão da nova contratação, serão distribuídas a partir de ‘critérios técnico-estratégicos’ que incluem a modalidade de policiamento, o tamanho da população na área de atuação e a quantidade de ocorrências; e (iii) nas ‘operações de grande envergadura’, haverá preferência

para as tropas que portem câmeras corporais. Tendo em vista as informações técnicas prestadas quanto ao ponto, não há evidência de descumprimento dos compromissos assumidos pelo Estado.

22. Em segundo lugar, analiso o argumento relativo à necessidade de que as gravações sejam feitas de forma ininterrupta, independentemente de acionamento pelo policial ou pelo gestor, com a guarda das imagens de maneira íntegra. Sobre o ponto, o Estado afirma que o edital prevê três tipos de gravação, nos seguintes termos:

- No modelo remoto automático, o *software* aciona remotamente, sem prejuízo de outras regras determinadas pela instituição, quando: a) detecta som de estampido de tiro; b) o equipamento se aproxima ao raio de 50 m de uma posição georreferenciada de ocorrência em andamento; c) o equipamento foi desativado, mas ainda está no atendimento de ocorrência.
- No modelo remoto de acionamento intencional, o Centro de Operações da Polícia Militar – COPOM deverá acionar as câmeras sempre que: a) despachar uma ocorrência para uma equipe; b) receber determinação da supervisão; c) em caso de equipes de apoio que estão se direcionando ao local; d) equipes estiverem nas proximidades da ocorrência, em raio de 50 m; e) perceber que houve alteração para o modo *stand-by*, embora esteja ocorrendo o atendimento ou permaneça no local da ocorrência.
- No modelo de acionamento manual, a câmera deverá ser acionada sempre que houver interação com o público, por exemplo, quando o agente policial: a) se deparar com uma ocorrência em andamento; b) realizar uma abordagem policial; c) iniciar uma comunicação por meio de equipamento; d) se deslocar para apoio em uma ocorrência; sem prejuízo de outras interações não mencionadas.

23. Formalmente, essas previsões se alinham ao previsto no art. 10, I, da Portaria nº 648/2024 do Ministro de Estado de Justiça e Segurança Pública, que

prevê duas hipóteses de acionamento automático das câmeras corporais, que podem ser implementadas de forma concomitante ou alternativa: (i) a gravação ininterrupta, que registra todo o turno do policial; e (ii) a gravação configurada para ‘responder a determinadas ações, eventos, sinais específicos ou geolocalização’⁸⁷. Apesar de a norma estabelecer preferência pela gravação ininterrupta, não há vedação ao uso de modalidade diversa⁸⁸.

24. O Estado argumenta que a opção administrativa pela substituição do modelo de gravação ininterrupta tem por fundamento o alto custo de armazenamento de imagens de rotina que não são úteis para o controle da atividade policial. Quanto ao ponto, ainda que seja legítima a argumentação em torno dos custos, será necessário aferir, em momento posterior, se a mudança no modelo terá ou não impacto na efetividade da política do uso das câmeras. [...].

25. Quanto às situações que exigem a gravação, buscando ajustar-se à diretriz nacional, o Estado editou norma interna que obriga os policiais militares a acionarem voluntariamente as câmeras em todas as hipóteses em que a gravação é necessária, sob pena de punição disciplinar. Comprometeu-se também a atualizar suas diretrizes após a conclusão da licitação, de modo a regulamentar as situações em que o acionamento das câmeras será feito de modo automático, por *software*. [...].

26. Em terceiro lugar, o Estado informou que permanecerá guardando as imagens captadas a partir das câmeras corporais dos policiais por 365 dias, prazo previsto na Resolução SSP-49/2020. Segundo o ente público, o edital pretendeu permitir o acesso imediato às imagens nos primeiros 30 dias posteriores ao

⁸⁷ Art. 10. A gravação das câmeras corporais ocorrerá, alternativa ou concomitantemente, segundo a regulamentação de cada órgão de segurança pública, admitidas as seguintes modalidades: I – por acionamento automático, quando: a) a gravação é iniciada desde a retirada do equipamento da base até a sua devolução, registrando todo o turno de serviço; ou b) a gravação é configurada para responder a determinadas ações, eventos, sinais específicos ou geolocalização.

⁸⁸ Art. 10. [...] § 2º Os órgãos de segurança pública deverão adotar, preferencialmente, o modo de gravação a que se refere a alínea “a” do inciso I do *caput* deste artigo.

registro, período em que a empresa contratada estará obrigada a armazenar o material em nuvem.

27. Ademais, para garantir a continuidade da política e dissipar dúvidas quanto à viabilidade técnica da nova solução, o Estado afirmou que os equipamentos atuais somente deixarão de ser usados quando os novos já estiverem em operação efetiva. [...].

28. Por fim, quanto aos argumentos relacionados aos requisitos de habilitação técnica das licitantes e regras formais do edital, como demandariam a análise da legislação infraconstitucional (art. 62 e seguintes da Lei nº 14.133/2021), entendo que não cabe a esta Corte apreciar a medida de contracautela.

29. Assim, considerando os esclarecimentos prestados pelo Estado e os documentos apresentados, não há evidente descumprimento dos compromissos assumidos pelo Estado de São Paulo. [...]"

Diálogo entre o STF e o SIDH

Não houve diálogo.

Dispositivo da decisão

“30. Por todo o exposto, por ora, não há razão para reconsiderar a decisão anterior, fundada no compromisso assumido pelo Estado e complementado pela regulamentação subsequente editada, em diálogo com essa Presidência. Retornem os autos ao Núcleo de Processos Estruturais Complexos (NUPEC/STF) para que siga o monitoramento. O NUPEC/STF deverá aferir a observância dos parâmetros aqui fixados, bem como a efetividade das câmeras contratadas e do *software* desenvolvido para gravação das situações previstas na Portaria nº 648/2024 do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Em caso de desempenho insatisfatório, esta Presidência voltará a atuar.

31. Adicionalmente, para permitir a avaliação dos compromissos apresentados, determino ao Estado de São Paulo que: (i) anexe as manifestações apresentadas nesta ação (doc. 94 e 109 e seus anexos) e a presente decisão ao processo administrativo da licitação, bem como as divulgue na forma de esclarecimentos complementares ao edital; (ii) informe a esta Corte os resultados da licitação e da prova de conceito prevista no item 7.15.1 do edital, até 72h após a conclusão de cada ato; e (iii) apresente, seis meses após o início da execução do contrato a ser celebrado, relatório em que avalie a efetividade das novas câmeras contratadas e do *software* desenvolvido para gravação das situações previstas na Portaria nº 648/2024 do Ministério da Justiça e na Portaria Estadual nº PM1-04/02/24.”

SL 1.696: Audiência de conciliação

Identificação do acordo

Relator: Ministro Presidente Luís Roberto Barroso

Participantes: Estado de São Paulo, Procuradoria-Geral da República, Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Ministério Público do Estado de São Paulo, Conectas Direitos Humanos e JUSTA – Associação Plataformas – Ideias e Projetos para Soluções Públicas.

Realização: 07.05.2025



FASE 1 – Diagnóstico do problema e atribuição de caráter estrutural ao processo

FASE 2 – Apresentação e avaliação de Plano

FASE 3 – Monitoramento

Resumo do acordo

Trata-se de celebração de acordo por meio do qual o Estado de São Paulo se compromete, em síntese, a: (i) celebrar termo aditivo ao contrato firmado com a Motorola para o aumento do número de câmeras corporais (COPs) em 25%, alcançando o total de 15.000 (quinze mil); (ii) observar as situações em que é obrigatório o uso das COPs, tal qual estabelecido no acordo; (iii) implementar tecnologias que permitam o acionamento, remoto ou automático, das COPs em determinadas situações; (iv) fortalecer programa de capacitação sobre o uso adequado das câmeras; (v) editar norma com as diretrizes e os procedimentos operacionais relativos à utilização das COPs pela Polícia Militar; (vi) conduzir, de

forma tempestiva e adequada às leis aplicáveis, processos administrativos disciplinares para apuração do descumprimento das diretrizes e dos procedimentos operacionais relativos à utilização das COPs; (vii) desenvolver indicadores para monitorar e avaliar a efetividade das novas COPs; (viii) na auditoria dos Escalões de Supervisão, Estado-Maior e Comando, quantificar e analisar gravações realizadas com: (a) suposta obstrução da câmera; (b) desvio proposital; ou (c) outro uso das COPs em desacordo com as normas aplicáveis; (ix) publicar relatório anual de monitoramento e avaliação da política pública; (x) enviar ao Ministério Público do Estado de São Paulo e à Defensoria Pública do Estado de São Paulo relatórios de monitoramento trimestrais; (xi) formalizar termo de cooperação entre a Secretaria da Segurança Pública, por meio da Polícia Militar do Estado de São Paulo, e o Ministério Público do Estado e a Defensoria Pública do Estado; (xii) publicar, no portal da Secretaria da Segurança Pública, as informações de interesse público sobre o uso de câmeras corporais portáteis; (xiii) manter atualizadas, no portal da Secretaria da Segurança Pública, as informações referentes a quais batalhões estão equipados com câmeras corporais e o quantitativo de COPs por batalhão; e (xiv) enviar à Defensoria Pública e ao Ministério Público do Estado de São Paulo o cronograma de ampliação do programa. Após a realização da audiência e a celebração do acordo, determinou-se o envio dos autos ao Relator para eventual homologação.

Ementa

Não se aplica.

Tese

Não se aplica.

Termos essenciais do acordo

“1. Aos sete dias do mês de maio do ano de dois mil e vinte e cinco (07/05/2025), às 14 horas, por videoconferência, foi declarada aberta a audiência de tentativa de conciliação nos autos da SL nº 1.696, sob a presidência da Juíza Auxiliar do Gabinete da Presidência, Dra. Trícia Navarro, Supervisora do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos – NUSOL, acompanhada dos Assessores Especiais Dr. Matheus Casimiro e Dr. Marcelo Varella, do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos – NUPEC, do Dr. Leonardo Cunha, Assessor-Chefe da Presidência, e da Dra. Ana Luiza Calil, Assessora Especial da Presidência.”

“4. Após debates, as partes firmaram o seguinte acordo:

i) Número de câmeras: o Estado de São Paulo celebrará termo aditivo ao contrato firmado com a Motorola para aumento do número de câmeras corporais (COPs) em 25%, alcançando o total de 15.000 (quinze mil). A alocação será realizada na ordem de 80% (oitenta por cento) do número total de COPs, conforme a matriz de risco apresentada, para cobrir integralmente as unidades de alta e média prioridade.

ii) Obrigatoriedade: o uso obrigatório das COPs se aplica, desde que realizadas em regiões em que haja disponibilidade dos equipamentos: (i) às operações policiais militares de grande envergadura para restauração da ordem pública, conforme definição do Ofício GABSEC nº 175/2024; (ii) às operações que incluam incursões em comunidades vulneráveis para restaurar a ordem pública; e (iii) às operações deflagradas para responder a ataques praticados contra policiais militares. Caso seja preciso deslocar tropas para realização dessas operações, serão alocados preferencialmente policiais militares que portem COPs e, em caso de não atendimento desta regra, a motivação deve indicar razões técnicas, operacionais e/ou administrativas.

iii) Funcionalidades: O Estado de São Paulo se compromete, para dar início à execução do contrato com a Motorola, a:

a) Implementar o acionamento remoto automático das COPs via COPOM, em todos os despachos por este realizados. Implementar, ainda, o acionamento remoto, em quaisquer de suas modalidades, quando o policial comunicar uma ocorrência à central de operações, bem como no caso das situações de obrigatoriedade descritas pelo item ii;

b) Implementar a funcionalidade que acarreta o acionamento automático por proximidade das COPs via *Bluetooth*, com alcance aproximado de 10 metros, acompanhando-se a movimentação da ocorrência;

c) Implementar tecnologia que permita a reativação automática da câmera caso, durante o atendimento da ocorrência despachada, o policial interrompa manualmente a gravação. Nesse caso, a câmera será reativada em até 1 minuto, assegurando que as imagens não sejam perdidas devido ao *pré-buffer* de 90 segundos.

iv) Aperfeiçoamento do sistema disciplinar e educativo: O Estado de São Paulo se compromete, como condição resolutive do acordo, a:

a) Fortalecer o Programa de Capacitação sobre o uso adequado das câmeras, assegurando sua continuidade;

b) Editar, no prazo de 60 (sessenta) dias corridos, contados a partir da homologação do acordo, norma com as diretrizes e os procedimentos operacionais relativos à utilização das COPs pela Polícia Militar, com os objetivos de: (i) assegurar sua adequação ao novo padrão tecnológico e operacional de utilização dos equipamentos implantados; (ii) permitir a estruturação e o funcionamento de um sistema disciplinar robusto e efetivo dentro do escopo da Lei Complementar Estadual nº 893/2001 (Regulamento Disciplinar da Polícia Militar); e (iii) instituir mecanismos eficazes de

monitoramento, fiscalização e auditoria do uso de COPs. A norma deve conter, no mínimo, as seguintes disposições:

1. Estabelecer as circunstâncias em que o acionamento das COPs é obrigatório, bem como consolidar e atualizar as diretrizes da Portaria Estadual nº PMI-04/02/24, de 06.06.2024, mantidas as hipóteses já previstas;
2. Especificar as regras e condições aplicáveis a cada modalidade de acionamento das COPs (manual, remoto-intencional e remotoautomático), compatibilizando-as com as funcionalidades técnicas das COPs disponíveis nos equipamentos e previstas no item ii acima, atualizando, para tanto, a Diretriz PM3-1/02/221;
3. Prever expressamente que constitui dever policial-militar acionar, manter acionadas e impedir a interrupção das gravações das COPs nas hipóteses previstas na norma, para fins das implicações disciplinares da Lei Complementar nº 893/2001, e eventuais normas aplicáveis;
4. Fixar diretrizes para fins de caracterização das violações ao dever policial militar quanto ao uso das câmeras, observada a gradação prevista na Lei Complementar nº 893/2001 e eventuais normas aplicáveis, considerando fatores como reincidência e outras agravantes prevista na lei, para fixação da sanção;
5. Definir procedimentos de armazenamento, preservação e integridade das gravações realizadas pelas COPs, com requisitos mínimos de segurança da informação e regras de acesso e uso dos dados armazenados;
6. Definir os procedimentos de acompanhamento e fiscalização contínua do uso das COPs, incluindo o dever de comunicação imediata de irregularidades ao órgão de correição pelos superiores competentes.

7. Atualizar o procedimento de revisão aleatória dos vídeos ao novo modelo de utilização das COPs, estabelecendo número mínimo de vídeos que devem ser revistos pelos superiores competentes de cada batalhão, para detectar padrões de uso inadequado, falhas de acionamento e desconformidades operacionais; e

8. Incluir, como anexo à norma, fluxogramas de acionamento, monitoramento e fiscalização do uso das COPs, para fins de padronização operacional e facilitação da compreensão e aplicação das normas pelos policiais militares.

9. A nova norma deverá consolidar, revisar e revogar as diretrizes, portarias e demais atos que regulamentem o uso das COPs, para fins de uniformização do tratamento da política pública no Estado.

c) Conduzir, de forma tempestiva e adequada às leis aplicáveis, processos administrativos disciplinares para apuração do descumprimento das diretrizes e procedimentos operacionais relativos à utilização das COPs, com fundamento nas leis e normas que regulam o processo sancionador. O Ministério Público deverá ser comunicado mensalmente de todos os processos administrativos instaurados, para fins de exercício do controle externo. Deverão ser publicados, no mínimo semestralmente, relatórios sobre a atividade disciplinar em razão do uso inadequado de COPs, incluindo: (i) número total de processos instaurados; (ii) número total de processos em fase recursal; (iii) classificação das infrações; (iv) natureza e número de sanções eventualmente aplicadas; e (v) medidas preventivas e corretivas adotadas.

v) Transparência e monitoramento: O Estado de São Paulo se compromete a:

a) Desenvolver, no prazo de 60 (sessenta) dias corridos, contados a partir da homologação do acordo, indicadores para monitorar e avaliar a efetividade das novas COPs, em diálogo com o Ministério Público e a

Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Os indicadores contemplarão os seguintes parâmetros, entre outros:

1. Percentual de requisições do Sistema de Justiça, Polícia Civil e Polícia Federal, que foram atendidas, com periodicidade a ser definida, com o fornecimento de evidências digitais, excluídas as hipóteses de impossibilidade técnica comprovada. Serão consideradas as requisições do Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Polícia Civil e Polícia Federal, dentro de suas respectivas atribuições constitucionais e legais, realizadas em até 1 (um) ano da data dos fatos, e referentes a imagens de ocorrências atendidas por batalhões que possuem COPs do novo modelo.
2. Proporção entre o número de requisições não atendidas em razão da ausência de registro de imagens da COP, em decorrência de falha de acionamento, descarga de bateria ou outros previstos nas normas aplicáveis, e o número de processos administrativos decorrentes instaurados para apurar a responsabilidade funcional pelo não acionamento da COP.
3. Percentual de requisições que foram atendidas com evidências digitais com metadados devidamente atribuídos (data, hora, local e identificação do PM) e com o dado de natureza da ocorrência, quando iniciada pelo COPOM, salvo impossibilidade técnica comprovada.
4. Percentual dos vídeos revistos pelos superiores competentes de cada batalhão, em que tenha sido detectado possível (i) obstrução da câmera; (ii) desvio proposital; ou (iii) outro uso das COPs em desacordo com as normas aplicáveis.

b) Na auditoria dos Escalões de Supervisão, Estado-Maior e Comando (prevista na Diretriz PM3-I/02/22, a ser atualizada conforme o novo modelo),

quantificar e analisar gravações realizadas com (i) suposta obstrução da câmera; (ii) desvio proposital; ou (iii) outro uso das COPs em desacordo com as normas aplicáveis. As informações da auditoria constarão em relatório com periodicidade a ser definida, a ser divulgado pelo Estado de São Paulo, discriminando as inconsistências identificadas.

c) Publicar relatório anual de monitoramento e avaliação da política pública nos moldes atuais, considerando os indicadores a serem elaborados, observadas as limitações de informações abrangidas por sigilo legal;

d) Enviar ao Ministério Público do Estado de São Paulo e à Defensoria Pública do Estado de São Paulo relatórios de monitoramento trimestrais, referentes aos indicadores e dados coletados, até 6 (seis) meses após o fim da implementação das 15.000 (quinze mil) COPs;

e) Formalizar termo de cooperação entre Secretaria da Segurança Pública, por meio da Polícia Militar do Estado de São Paulo, com Ministério Público do Estado e a Defensoria Pública do Estado, de modo a estabelecer o modelo de cadastro e acesso ao sistema de compartilhamento de imagens relacionadas à atuação do Ministério Público e da Defensoria Pública, dentro de suas respectivas atribuições constitucionais e legais.

f) Publicar, no portal da Secretaria da Segurança Pública, junto aos dados do Programa Muralha Paulista, as informações de interesse público sobre o uso de câmeras corporais portáteis, inclusive as normas aplicáveis à política pública, excetuando-se normativas internas classificadas pela Polícia Militar como de conteúdo reservado por razões de segurança da sociedade ou do Estado, nos termos das leis aplicáveis;

g) Manter atualizadas, no portal da Secretaria da Segurança Pública, junto aos dados do Programa Muralha Paulista, as informações referentes sobre quais batalhões estão equipados com câmeras corporais e o quantitativo de COPs por batalhão;

h) Enviar à Defensoria Pública e ao Ministério Público do Estado de São Paulo o cronograma de ampliação do programa, com os respectivos dados de prazo e quantidade de equipamentos a serem distribuídos em cada fase.

vi) Resolução. O descumprimento das cláusulas e condições previstas neste acordo, inclusive dos prazos previstos nos itens anteriores, poderá ensejar a sua resolução.

vii) Homologação. As partes pedem a homologação do acordo, com a consequente extinção da SL 1.696. Com a homologação, o Estado fica autorizado a dar início à execução do contrato com a Motorola, nos termos do acordo. A Defensoria Pública reconhece que a autocomposição aqui submetida à homologação implica a extinção da Ação Civil Pública nº 1057956-89.2023.8.26.0053. A eventual homologação do acordo será comunicada pela Presidência do Supremo Tribunal Federal ao juízo da 11ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital do Estado de São Paulo, para que surta seus efeitos jurídicos e legais.

5. Dada a palavra à representante da Procuradoria-Geral da República, houve manifestação favorável à homologação do acordo, ficando o parecer registrado no sistema de áudio e vídeo.

6. Na sequência, a MM. Juíza Auxiliar proferiu o seguinte DESPACHO: ‘Diante do acordo formulado na presente audiência, remetam-se os autos ao Excelentíssimo Senhor Ministro Relator, com as nossas homenagens.’”

Diálogo entre o STF e o SIDH

Não se aplica.



SL 1.696: Homologação do acordo

Identificação da decisão

Relator: Ministro Presidente Luís Roberto Barroso

Julgamento: 08.05.2025



FASE 1 – Diagnóstico do problema e atribuição de caráter estrutural ao processo

FASE 2 – Apresentação e avaliação de Plano

FASE 3 – Monitoramento

Resumo da decisão

Trata-se de decisão que: (i) homologa o acordo celebrado em audiência realizada em 07.05.2025; (ii) extingue o processo, com base no art. 487, III, *b*, do Código de Processo Civil; (iii) delega ao juízo da 11ª Vara da Fazenda Pública da Capital do Estado de São Paulo, perante o qual tramita a ação civil pública de origem, a competência para dirimir controvérsias sobre a execução do acordo homologado. Determina, por fim, que, caso não seja possível ao juízo delegado resolver situação de descumprimento grave das cláusulas pactuadas, a questão deverá necessariamente ser remetida à Presidência do Supremo Tribunal Federal, que permanecerá exercendo jurisdição nessa hipótese.

Ementa

Não se aplica.

Tese

Não houve fixação de tese.

Fundamentação e determinações complementares



Acordo que atende às exigências constitucionais e legais

“Após três audiências conduzidas pelo Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL), as partes chegaram a uma solução consensual, conforme o termo de audiência anexado aos autos, cujas cláusulas atendem as exigências constitucionais e legais aplicáveis.”

Diálogo entre o STF e o SIDH

Não houve diálogo.

Dispositivo da decisão

“3. Diante do exposto, homologo o acordo, para que produza os seus efeitos legais e jurídicos, extinguindo o processo com base no art. 487, III, *b*, do Código de Processo Civil. Julgo prejudicado o agravo.

4. Delego ao juízo da 11ª Vara da Fazenda Pública da Capital do Estado de São Paulo, perante o qual tramita a ação civil pública de origem, a competência para decidir controvérsias sobre a execução do acordo ora homologado que não possam ser solucionadas por meio de autocomposição. Caso não seja possível resolver situação de descumprimento grave das cláusulas pactuadas que possa resultar na resolução do acordo, o juízo deverá necessariamente remeter a questão à Presidência do Supremo Tribunal Federal, que permanecerá exercendo jurisdição para essa finalidade. [...]”



ADPF 760⁸⁹ – POLÍTICA DE COMBATE AO DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA LEGAL

Identificação do caso

Requerentes: Partido Socialista Brasileiro – PSB e outros

Interessada: União Federal

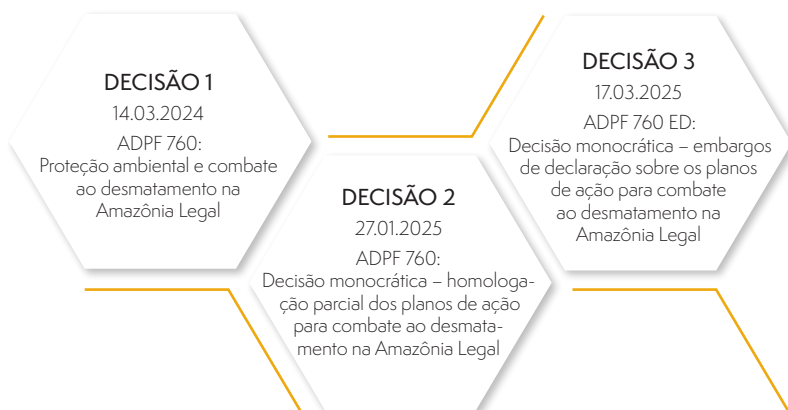
Amici curiae: Instituto Socioambiental – ISA e outros

Audiência pública: não⁹⁰

Relatora: Ministra Cármen Lúcia

Redator do acórdão: Ministro André Mendonça

Relator do último incidente: Ministro André Mendonça

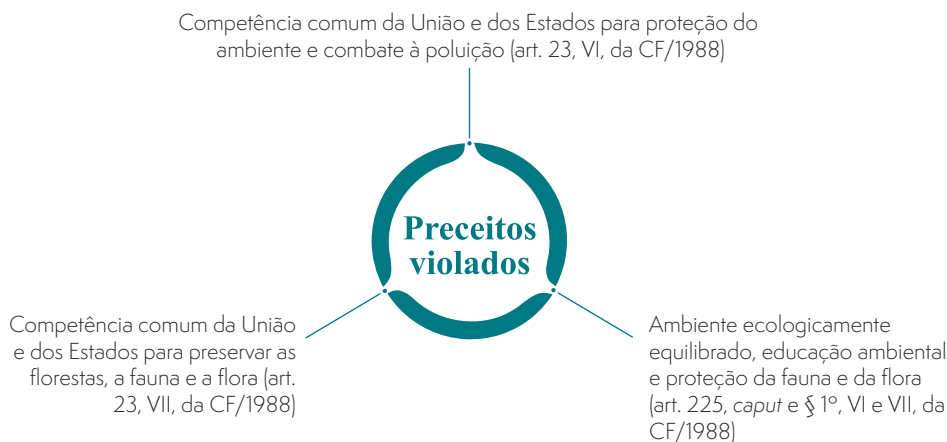


⁸⁹ Julgada em conjunto com a ADO 54/DF, da relatoria da Ministra Cármen Lúcia.

⁹⁰ Foi realizada audiência de contextualização no dia 13.11.2024.

Resumo do caso

Arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) que tem por objeto o abandono da política de prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal, prevista no Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm). Os requerentes argumentam que o descumprimento desse plano de ação gerou, em 2019 e 2020, enorme aumento do desmatamento, das queimadas e dos incêndios na Amazônia, com consequências extremamente negativas para o ambiente. Afirmam que essas falhas estruturais na política de proteção ambiental caracterizam o chamado “estado de coisas inconstitucional”, que ocorre quando há grave, generalizada e prolongada violação a direitos previstos na Constituição, em razão da falta de ação dos órgãos públicos responsáveis. O Supremo Tribunal Federal não declarou o estado de coisas inconstitucional, mas julgou o pedido parcialmente procedente para reconhecer a existência de falhas estruturais na política de proteção à Amazônia Legal e determinar a assunção, pelo governo federal, de um “compromisso significativo” (*meaningful engagement*) referente ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica.



ADPF 760: Proteção ambiental e combate ao desmatamento na Amazônia Legal

Identificação da decisão

Relatora: Ministra Cármen Lúcia

Redator do acórdão: Ministro André Mendonça

Julgamento: 14.03.2024



FASE 1 – Diagnóstico do problema e atribuição de caráter estrutural ao processo

FASE 2 – Apresentação e avaliação de Plano

FASE 3 – Monitoramento

Resumo da decisão

Decisão que reconhece a existência de falhas estruturais na política de proteção à Amazônia Legal e determina a elaboração de plano de ação para combate ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica. Embora não tenha sido caracterizado o estado de coisas inconstitucional, o Tribunal determinou ao governo federal a assunção de um “compromisso significativo” (*meaningful engagement*) no enfrentamento ao desmatamento ilegal na região.

Ementa

“DIREITO CONSTITUCIONAL AMBIENTAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIO-

NALIDADE POR OMISSÃO. POLÍTICA DE COMBATE AO DESMATAMENTO. FALHAS ESTRUTURAIS NA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL SOBRE POLÍTICA DE PRESERVAÇÃO DO BIOMA AMAZÔNICO, TERRAS INDÍGENAS E UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. INEXECUÇÃO DO PLANO DE AÇÃO PARA PREVENÇÃO E CONTROLE DO DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA LEGAL – PPCDAM. PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO E PRECAUÇÃO AMBIENTAL. ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NÃO CARACTERIZADO. ASSUNÇÃO, PELO GOVERNO FEDERAL, DE UM ‘COMPROMISSO SIGNIFICATIVO’ (MEANINGFUL ENGAGEMENT) REFERENTE AO DESMATAMENTO ILEGAL DA FLORESTA AMAZÔNICA. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

I. CASO EM EXAME

1. Na arguição de descumprimento de preceito fundamental o conjunto de partidos políticos autor da ação busca a imposição de uma série de medidas voltadas ao equacionamento do que entende serem graves e irreparáveis lesões a preceitos fundamentais, decorrentes de ações e omissões imputadas à União e respectivos órgãos federais, inibidores da execução da política pública há anos existente para o combate efetivo ao desmatamento na Amazônia Legal.

2. Em semelhante direção, na ação direta de inconstitucionalidade por omissão a agremiação autora imputa conduta omissiva à União relativamente à tarefa de combater o desmatamento, em concretude ao que preconizam os artigos 23, VI e VII; 225, *caput* e §1º, VI e VII; todos da Lei Maior.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

3. *Questões preliminares*: (i) alegada ausência de questão constitucional; (ii) inobservância ao requisito da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99); (iii) inadequação do processo objetivo para as finalidades de coordenação, supervisão e monitoramento de políticas públicas; (iv) inviabilidade de investigação probatória em processo objetivo (v) alteração substancial do contexto fático e normativo que ensejou o ajuizamento da presente ação.

4. *Mérito*. De acordo com sistematização apresentada pela eminente relatora originária dos feitos, a questão posta em discussão, que busca escrutinar a constitucionalidade da própria política pública de proteção ambiental ao bioma Amazônia, possui seis eixos de impugnação, a saber: (i) alegada redução da fiscalização e controles ambientais; (ii) abandono do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm; (iii) redução e inexecução orçamentária em relação aos programas e ações ambientais; (iv) enfraquecimento normativo no quadro ambiental; (v) falta de transparência na disponibilização de informações sobre o cumprimento do PPCDAm; e (vi) o reconhecimento de um estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental.

III. RAZÕES DE DECIDIR

5. Rejeição das questões preliminares. Como já reconhecido por esta Suprema Corte, a questão relacionada à concretização do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, plasmado no art. 225 da Lei Maior e titularizado pelas presentes e futuras gerações, através da efetiva implementação de programas e ações governamentais eficientes, ‘é um dos temas jurídicos e sociais mais relevantes da atualidade, tanto na perspectiva nacional quanto internacional’ (ADO nº 59/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 03/11/2022, p. 16/08/2023), possuindo inegável estatura constitucional.

6. Não se pode afastar a possibilidade de escrutínio judicial acerca da suficiência do conjunto de ações e omissões que compõem a atuação estatal para a efetiva tutela de direito fundamental, sobretudo quando de feição transindividual – no caso, até mesmo intergeracional –, sob pena de inviabilizar o exercício da jurisdição constitucional exatamente em relação aos casos para os quais ela foi concebida – relacionados à efetiva proteção dos direitos e garantias fundamentais cuja positivação pela Lei Maior figura como elemento central de sua superior dignidade normativa (cf. art. 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789).

7. Exame do Mérito. A análise dos dados e literatura técnica disponível atestam que o problema do desmatamento na Floresta Amazônica começa a emergir na década de 1970. Trata-se, de fato, de significativa violação de direitos fundamentais individuais e coletivos de índole ambiental, com duração superior a meio século, a demandar esforços vultosos e coordenados de União, Estados e Municípios, assim como de todos os poderes republicanos e órgãos autônomos. A adequada solução exige olhar eminentemente prospectivo e estruturante.

8. O dever constitucional de proteção ao meio ambiente reduz a esfera de discricionariedade do Poder Público em matéria ambiental, pois há uma imposição de agir a fim de afastar a proteção estatal deficiente e a proibição do retrocesso. A inércia do administrador ou sua atuação insuficiente configura inconstitucionalidade, autorizando a intervenção judicial.

9. Demonstração de quadro de insegurança jurídica e risco de dano irreparável ao meio ambiente, à saúde humana, à riqueza da biodiversidade da flora e da fauna na Amazônia e consequente enfraquecimento do solo pela manutenção do estado atual da situação. Alta relevância constitucional e internacional de defesa do bioma da Amazônia e das populações indígenas. Indicadores oficiais comprobatórios de aumento significativo nos focos de incêndio e desmatamento da vegetação amazônica, aproximando-se do ponto de não retorno (*tipping point*), com irreversível ‘savanização’ de boa parte da região.

10. O cenário formado pela conjugação (i) da diminuição dos níveis de performance dos órgãos responsáveis pela fiscalização ambiental; (ii) da inexecução orçamentária e da redução de recursos em projetos ambientais; (iii) do abandono do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm, desacompanhado de medida substitutiva dotada de igual ou superior grau de eficácia, eficiência e efetividade; (iv) da desregulamentação em matéria ambiental; (v) da incompletude no fornecimento de informações relativas a metas, objetivos e resultados da ‘nova’ política ambiental; inserido na situação

de crescente desmatamento na região da Amazônia caracterizam retrocesso ambiental inadmissível na implementação das políticas ambientais.

11. As políticas públicas ambientais atualmente adotadas revelam-se insuficientes e ineficazes para atender ao comando constitucional de preservação do meio ambiente e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, caracterizando um quadro estrutural de violação massiva, generalizada e sistemática dos direitos fundamentais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito à saúde e direito à vida.

12. A complexidade do problema, associada a razões de interesse social, segurança jurídica, repercussão internacional e outras externalidades negativas orientam, contudo, para o não reconhecimento de um estado de coisas inconstitucional em relação à política pública de proteção ambiental atualmente adotada pelos poderes públicos, nos diversos níveis federativos e instâncias governamentais nacionais.

13. Assunção, como alternativa, de um 'compromisso significativo' (*meaningful engagement*) referente ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica, com a determinação de (i) elaboração de plano de ação voltado à efetiva execução do PPCDAm ou outro instrumento de planejamento e formatação da política pública ambiental para a região amazônica atualmente em vigor; (ii) elaboração de plano específico de fortalecimento institucional do Ibama, do ICMBio, da Funai e outros órgãos envolvidos na defesa e proteção do meio ambiente; (iii) apresentação, em sítio eletrônico a ser indicado pela União, de relatórios objetivos, transparentes, claros e em linguagem de fácil compreensão ao cidadão brasileiro, contendo as ações e os resultados das medidas adotadas em cumprimento aos comandos determinados por este Supremo Tribunal Federal; (iv) abertura de créditos extraordinários, com vedação de contingenciamento orçamentário, em relação às rubricas ambientais; e, (v) expedição de notificação ao Congresso Nacional acerca do contido na presente decisão.

IV. DISPOSITIVO E TESE

14. Pedido parcialmente procedente. Princípios da prevenção, da precaução e da proibição do retrocesso descumpridos. Estado de coisas inconstitucional não caracterizado. Alternativamente, reconhecimento da necessidade de assunção, pelo Governo Federal, de um ‘compromisso significativo’ (*meaningful engagement*) referente ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica.

Tese de julgamento: ‘Resguardada a liberdade de conformação do legislador infraconstitucional e dos órgãos do Poder Executivo de todas as esferas governamentais envolvidas no planejamento e estabelecimento de metas, diretrizes e ações relacionadas à preservação do meio ambiente em geral e da região amazônica em particular, afigura-se inconstitucional a adoção de postura estatal omissiva, deficiente, ou em níveis insuficientes para garantir o grau de eficácia, efetividade e eficiência mínimo necessário à substancial redução do cenário de desmatamento e degradação atualmente verificado.’”

Tese

“Resguardada a liberdade de conformação do legislador infraconstitucional e dos órgãos do Poder Executivo de todas as esferas governamentais envolvidas no planejamento e estabelecimento de metas, diretrizes e ações relacionadas à preservação do meio ambiente em geral e da região amazônica em particular, afigura-se inconstitucional a adoção de postura estatal omissiva, deficiente, ou em níveis insuficientes para garantir o grau de eficácia, efetividade e eficiência mínimo necessário à substancial redução do cenário de desmatamento e degradação atualmente verificado.”

Fundamentação e determinações complementares⁹¹



⁹¹ A presente fundamentação traz trechos do voto da Relatora original da ação, Ministra Cármen Lúcia, que ficou parcialmente vencida, e, na sequência, trechos do voto do Redator do acórdão, Ministro André Mendonça. O voto do Redator do acórdão é complementar e referencia o voto da relatora em diversas passagens, de modo que a compreensão da decisão final e dos seus fundamentos depende da análise de ambos os votos.

Voto da Relatora, Ministra Cármen Lúcia

Condições climáticas ameaçam a vida na terra

“[...] O que está sendo dito aqui, discutido nessas ações e em outras também, é uma questão central, de importância constitucional fundamental para o Brasil e para o mundo, com efeitos planetários, como disse. A questão climática passou de local para transnacional, afirma-se transfronteiriço, e, por causa dos seus efeitos e consequências, de transnacional para todo o planeta. As fronteiras soberanas são criadas pelos homens, mas a natureza desconhece barreira, desconhece fronteira. O carbono emitido vai para a atmosfera. Atmosfera não conhece fronteira. Onde quer que isso ocorra, está-se diante de situação gravíssima. A soberania brasileira não dá ao Brasil e a país algum o direito de comprometer algo com o qual, aliás, ele ajustou e assinalou que não atuaria de forma destrutiva.

Antes a preocupação era com a qualidade de vida, pelas condições climáticas que passaram a comprometer a condição de vida na Terra, pelo superaquecimento. Hoje, o que preocupa muito é a subsistência e a vida do planeta. Não é mais a qualidade, é a vida. Por quê? Porque a emissão de carbono na atmosfera aquece a temperatura e a poluição, e tudo mais, em condições tais que o ser humano não conseguiria viver nessas novas condições. É bom que todos se lembrem – alguns senhores de gabinetes no mundo inteiro e aqui também começam a pensar – de que não há tomada para desligar o sol. Aqueceu, precisamos saber por que chegamos a isso e como fazer para impedir a continuidade.”

“Primeiramente, a deferência à ciência. A ciência comprovou as condições climáticas de deterioração, que levaram à preocupação e, depois, à ocupação com o tema no sistema jurídico e nas políticas adotadas. A deferência à ciência, comprovando o efeito estufa, e as condições de aumento de más condições climáticas, aliás, levaram – lembro-me – à concessão do Prêmio Nobel, em 1995, a Crutzen, Mario Molina e Frank Sherwood Rowland, exatamente pelas

contribuições em estudos que mostraram que os gases clorofluorcarbono – CFCs destroem o ozônio da atmosfera.

Como disse, a atmosfera não conhece fronteiras e, por isso, vem o segundo pilar dessa construção e da adoção dessas políticas, que é exatamente a cooperação internacional, até mesmo com aportes financeiros.”

O direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado

“Há cinquenta anos atrás, em 1972, converteu-se o que era uma preocupação com a questão climática de muitos países em agenda a ser cumprida com o concerto de nações. Cento e treze Estados reúnem-se em Estocolmo para se ocuparem do tema. Passa-se da preocupação à ocupação com a matéria. Então, num mundo de polarização norte/sul, a pauta política e econômica dominante firmava-se na democratização, desenvolvimentismo e desmilitarização (agenda 3 D).”

“Pela primeira vez no País, a Constituição da República de 1988 tem capítulo dedicado, expressamente, ao meio ambiente, incrustado no título VIII, Da Ordem Social. Nele se dispõe sobre os princípios da dignidade ambiental e da responsabilidade e da solidariedade intergeracional em matéria ambiental e definiu-se a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira como patrimônio nacional. É garantido o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não apenas à geração atual, mas também às futuras, definindo-se a função ecológica da propriedade.”

“22. A Constituição da República de 1988 conferiu fundamentalidade ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de preservá-lo em favor das gerações vindouras, instaurando, assim, o ‘Estado Socioambiental’ (Sarlet, Ingo Wolfgang; Fensterseifer, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017) ou ‘Estado Constitucional Ecológico’, assim explicado por Gomes Canotilho: [...]”

Princípios colhidos do subsistema constitucional ambiental

“25. Interpreto o conjunto de normas constitucionais referentes aos direitos fundamentais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à saúde, aos princípios que determinam as obrigações estatais e da coletividade para o perfeito cumprimento daqueles direitos com base nos seguintes princípios colhidos do subsistema constitucional ambiental: a) princípio da dignidade ambiental; b) princípio da ética ambiental; c) princípio da solidariedade em matéria ambiental; d) princípio da eficiência ambiental; e) princípio da responsabilidade em matéria ambiental.

a) O direito constitucional contemporâneo construiu sistemas normativos fundamentais cuja centralidade está no princípio de vinculação das pessoas, reunidas politicamente e experimentando suas liberdades segundo formulação jurídico-normativa (e esse é o Estado de Direito) em respeito integral à humanidade, inerente a cada pessoa natural. [...]”

“b) O segundo princípio posto na base do subsistema constitucional ambiental é o da ética ambiental contemplada no sistema constitucional protetivo do direito. Por ele impõe-se a observância de deveres de convivência segundo padrão de respeito à integridade física, psíquica e moral ao outro, à sua história, às suas peculiares condições de ser e de viver. [...]”

“c) O princípio da solidariedade ambiental põe-se como corolário daquele primeiro, o da dignidade. A solidariedade forma a base jurídica que assegura que a convivência entre os humanos desenvolva-se segundo valores de racionalidade, respeito à necessidade do outro. [...]”

“d) O princípio da eficiência da Administração Pública é previsto, expressamente, no *caput* do art. 37 da Constituição brasileira, introduzido como foi pela Emenda Constitucional n. 19/1998.

Apesar de ter sido entronizado de maneira expressa no sistema constitucional brasileira pela Emenda n. 19/98, a eficiência foi considerada característica neces-

sária e sindicável das práticas administrativas por se relacionar ao atendimento das finalidades que conduzem aos provimentos da Administração Pública.

[...]

A eficiência administrativa em matéria ambiental restringe a atuação administrativa em sua escolha possível de oportunidade para atuar e finalidade a ser cumprida. A razão de ser (razoabilidade) que demonstre o elo determinante do agir administrativo ou da inação estatal são cotejados com os fins (sempre de proteção ambiental ecologicamente saudável) a que se destinam as práticas e a obtenção do resultado precavido ou preventivo do bem de todos.

e) Decorrente do princípio da solidariedade é o da responsabilidade em matéria ambiental. Esse é princípio consolidado no curso da sensibilização política e social amadurecida especialmente nas últimas seis décadas.

[...]

A solidariedade é expressão usada inicialmente no direito (antes de adentrar no espaço da sociologia, da filosofia e de outros ramos do conhecimento) para identificar a resposta obrigatória a ser dada por um ou um conjunto de pessoas que teria de responder a um credor. O termo é obrigação solidária e seu correspondente, responsabilidade solidária, significando que o credor pode se voltar contra um ou contra todos os devedores que têm de responder pelo que lhe é devido.”

Princípio constitucional da proibição do retrocesso ambiental

”30. O princípio da proibição do retrocesso ambiental proíbe medidas legislativas ou administrativas cujo objetivo seja suprimir ou reduzir os níveis de proteção ambiental já alcançados no processo civilizatório (SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017).

Conquanto não expresse, no texto da Constituição da República, o princípio da proibição do retrocesso em matéria de direitos fundamentais sociais e daqueles denominados de terceira e de quarta dimensão, em matéria ambiental se prevê, de maneira incontornável, esse preceito, derivado diretamente do *caput* do art. 225, ao garantir a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e impor ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

São fundamentos constitucionais do princípio da proibição do retrocesso ‘o princípio do Estado (Democrático e Social) de Direito, o princípio da dignidade da pessoa humana, o princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais, o princípio da segurança jurídica e seus desdobramentos, o dever de progressividade em matéria de direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais (DESCA)’ (SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 302).“

Desmatamento na Amazônia

“Ressalte-se que, pela taxa PRODES referente ao desmatamento na Amazônia Legal, conforme planilha elaborada pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, atualizada em 21.6.2021, com referências de 2004 e 2020, avaliou-se que a taxa de desmatamento em 2019 foi de 10.129 km², correspondente a 34% a mais do que os 7.536 km² desmatados em 2018, em 2020 consistiu em 10.851 km², com aumento de 7% em relação ao ano anterior e em 2021 atingiu o patamar de 13.235 km², indicando um aumento de quase 22% em relação a 2020 e de mais de 75% em comparação ao ano de 2018 (Disponível em: <<http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>>. Acesso em 25.3.2022).

No recorte cronológico de meio século – de 1972 a 2022 – a Amazônia brasileira teve decréscimo de mais ou menos 20% de sua área originária, perdendo em florestamento aproximadamente 800.000 km². O risco do *tipping point*

(ponto do não retorno) é amplamente divulgado, se não houver um movimento definido, eficiente e continuado pelo Estado com a sociedade brasileira.”

“43. Também não se pode deixar de mencionar que, além das queimadas ilegais, das grilagens de terras, da derrubada e comércio ilegal de madeiras e do tráfico de animais, a situação de ilegalidades e injúrias ambientais atingiram as Unidades de Conservação e as condições de vida em Terras Indígenas nos anos de 2019 e 2020, período questionado na presente arguição.”

“Os dados do INPE trazidos aos autos demonstram que, entre 2009 e 2018, a média de desmatamento em áreas protegidas foi de 1.091,6 km² por ano. Em 2019 e 2020, chegou-se à média de 1.940,8 km² por ano.”

Redução da fiscalização e dos controles ambientais

“51. Na auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União, no processo TC 038.045/2019-2, constatou-se que a fiscalização para combate ao desmatamento ilegal na região da Amazônia tem sido impactada pela diminuição da capacidade fiscalizatória do Ibama ante a redução significativa do quadro de servidores. O acórdão do Tribunal de Contas constatou haver indícios de nomeação de servidores para fiscalização sem as qualificações mínimas necessárias exigidas pela regulamentação e que a atividade tem sido afetada também pela fragilização jurídica do porte de arma para os fiscais ambientais em um contexto de aumento de ameaças e violência contra esses profissionais, afirmou, ainda que ‘algumas mensagens que têm sido proferidas por autoridades do Poder Executivo Federal, em especial pelo Presidente da República, mas também pelo Ministro do Meio Ambiente, têm prejudicado o exercício da fiscalização do Ibama’: [...]

52. Deve ser salientado que o IBAMA reconhece, nas informações apresentadas, que não tem sido convidado a participar de reuniões relacionadas ao PPCDAm e nem ao CONAVEG. Essa assertiva afasta a alegação do mesmo instituto de que teria mantido o número de operações de fiscalização na Amazônia com igual

empenho na busca da eficiência, pois sequer o órgão responsável pela atuação fiscalizatória era partícipe das reuniões necessárias à definição das metas e das medidas a serem implementadas.

[...]

53. A alegação da Advocacia-Geral da União de que monetariamente os valores arrecadados pelo Ibama a título de multa teriam sido substancialmente superiores aos anos anteriores não infirma a omissão estatal em autuar aqueles que transgridem as normas ambientais, porque, apesar do aumento do valor monetário arrecadado, o número de autuações decresceu desde 2017, atingindo o menor patamar em 2019, segundo registros apurados a partir de 2014.”

Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm): desempenho positivo no passado

“Entre outubro de 2010 e julho de 2011, uma avaliação independente do PPCDAm foi realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal) e pela Cooperação Alemã para o Desenvolvimento por meio da Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, para verificação dos resultados do PPCDAm durante os últimos quatro anos de execução (2007 a 2010) à luz dos objetivos estabelecidos pelo plano, analisando as experiências positivas, as lições aprendidas e os problemas identificados. A avaliação concluiu que o PPCDAm ‘contribuiu de maneira fundamental para a redução do desmatamento e estabeleceu um novo marco de ação integrada de combate ao desmatamento ilegal na região’: [...]

A avaliação do PPCDAm foi satisfatória o que se comprova com o declínio das taxas de desmatamento, sendo recomendado o implemento de ações para promoção da transição para um modelo sustentável de desenvolvimento na Amazônia para garantir-se resultados duradouros.”

“56. O Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia – PPCDAm foi criado em 2004 tendo como objetivo reduzir de forma contínua o desmatamento da Amazônia e criar condições para o desenvolvimento sustentável na região; a partir da articulação e coordenação de diversos órgãos ambientais. O PPCDAm articula-se em torno de três eixos temáticos: a) ordenamento fundiário e territorial, (ii) monitoramento e controle ambiental; b) fomento às atividades produtivas sustentáveis. Ao longo das três primeiras fases de execução (2003 a 2008; 2009 a 2011; 2012 a 2015), o Plano contribuiu para redução drástica na taxa de desmatamento da Amazônia, medida pelo Projeto PRODES, constatando-se uma progressiva redução do desmatamento na Amazônia Legal, que passou do patamar de 27.772 km² em 2004 para 4.571 em 2012.”

Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm): retrocesso no desempenho contemporâneo à decisão

“58. No relatório confeccionado pelo Instituto Socioambiental, que realizou análise descritiva e diagnóstica dos pedidos de acesso à informação sobre o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm, se concluiu que, além da deficiência dos dados e incompletude do tratamento da informação, houve redução de investimentos financeiros para o combate do desmatamento na Amazônia:

‘O presente estudo não se propõe a fornecer um resultado conclusivo sobre a efetividade do PPCDAm, fase 4, uma vez que muitos pedidos de informação não foram respondidos ou apresentaram resultados parciais. Entretanto, as informações recebidas já oferecem indicadores que demonstram resultados parciais sobre a sua implementação. O grau de atendimento dos pedidos por parte do MMA mostra que o órgão não disponibiliza de uma estrutura onde os indicadores e resultados planejados do PPCDAm são sistematizados e organizados.

Os relatórios disponibilizados apresentam diversos endereços eletrônicos (*i.e. sites e links* para relatórios) onde os resultados estão disponíveis, bem como, resultados parciais, lacunas de dados em anos específicos, diferentes recortes geográficos e ausência de informações para alguns resultados planejados. Com isso, fica evidente que a informação disponibilizada pelo MMA reduz ou fragiliza a capacidade de responsabilização (*accountability*). (...)

Finalmente, em meio à pior crise de desmatamentos e queimadas na Amazônia dos últimos anos, as informações fornecidas pelo governo federal dão sinais de baixíssimos investimentos para o combate ao desmatamento. Alguns indicadores fornecidos (*i.e. implementação de Unidades de Conservação, demarcação de Terras Indígenas, autuações, uso do sistema Deter, fomento ao manejo florestal e agricultura de baixo carbono*) caíram significativamente em comparação com períodos anteriores.

O Brasil precisa retomar seu protagonismo como líder internacional na redução do desmatamento e do fogo. Para isso ele precisa retomar os rumos do PPCDAm, enquanto ação coordenada pelo MMA com outros ministérios' (e-doc. 45, fls. 23-24)."

"O quadro delineado demonstra, portanto, a persistência da ineficácia e deficiência das medidas adotadas pelo Governo Federal na matéria de proteção ambiental.

60. Na manifestação da Advocacia Geral da União, confirma-se o abandono do PPCDAm, afirmando-se a adoção de 'novo planejamento ambiental', sob o pretexto de que 'a quarta fase do PPCDAm demonstrou um esgotamento de seus resultados, evidenciando a necessidade de que fossem desenvolvidas novas soluções, mais efetivas na prevenção e no combate ao desmatamento ilegal'.

Nem se põe em questão que as políticas públicas são dinâmicas e mutáveis. A adoção de novos planejamentos e providências impõe-se como próprio da vida.

Entretanto, na matéria aqui cuidada, o que é imprescindível juridicamente é que a mudança traduza e comprove a eficiência maior com o novo modelo para atender padrões que assegurem a eficácia dos direitos garantidos constitucionalmente. Não se põe em questão, como antes encarecido, a possibilidade de mudança do PPCDAm. O que o princípio da proibição do retrocesso ambiental exige é que o acolhimento de novas políticas na matéria não importe em retrocesso ao que antes conquistado como direito de todos e dever do Estado.

[...]

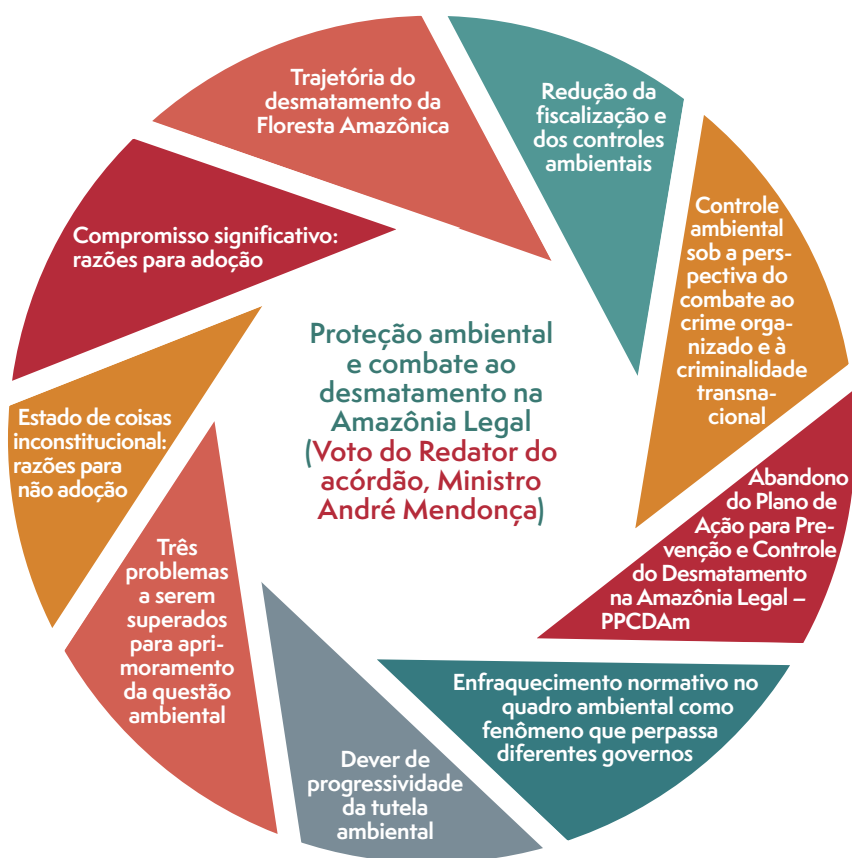
O aumento do desmatamento, conforme relatórios técnicos apresentados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, e a diminuição nos autos de infração lavrados contra o cometimento de crimes ambientais, nesse contexto, contrariam os princípios da prevenção, da precaução ambiental, a proibição do retrocesso e a proteção eficiente, constitucionalmente assegurados.”

“Não compete ao Poder Judiciário cuidar especificamente da análise das condições e forma de execução orçamentária. Mas o que se põe em questão e aqui se aprecia é a ausência de implementação do cumprimento de norma constitucional determinante da obrigatoriedade (‘A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias... com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade’) e medidas eficazes, aptas a prevenir e conter o desmatamento ambiental, que dependem da alocação de recursos financeiros para essa finalidade.

No caso dos autos se comprova que falha a Administração Pública por não cumprir o dever constitucionalmente imposto de executar as programações orçamentárias e de garantir a efetiva entrega de bens e serviços relativos à proteção ambiental.

[...]

Demonstrado está nos autos a inconstitucionalidade pelo descumprimento da norma do § 10 do art. 165 da Constituição do Brasil e, ainda, decorrência também deste comportamento a ilegitimidade constitucional da não prestação dos serviços de proteção ambiental, obrigação do Estado.”



Voto do Redator do acórdão, Ministro André Mendonça

Trajatória do desmatamento da Floresta Amazônica

“44. [...] imprescindível utilizar breve momento da exposição deste voto para formular compreensão própria sobre a trajetória do desmatamento da Floresta Amazônica, sobretudo nas dimensões ecológica, social e histórica, haja vista que se trata de uma condição de possibilidade para o reconhecimento de um estado de coisas inconstitucional.

45. Na década de 1970, instituições oficiais como a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia e o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais já empreendiam esforços para estimar o nível de desmatamento na floresta em tela. De início, a equipe do projeto governamental Radam,⁹² organizado pelo Departamento Nacional da Produção Mineral do Ministério de Minas e Energia, com base em radares aéreos, sugeriu que uma quantidade pequena de desmatamento ocorrera até aquele momento. Depois, mediante análise de imagens de satélite do programa LANDSAT, operado pela NASA, chegou-se ao dado estimado de que em 1975 apenas 30.000 km² ou 0,6% da Floresta amazônica fora desmatada. Em seguida, em 1978, o INPE interpretou que 1,55% da Amazônia Legal havia sofrido desmatamento, dado que se comprovou, posteriormente, subestimado. De acordo com estudo de Philip Fearnside, publicado em 1982, um conjunto de decisões governamentais seria responsável pelo incremento dos índices de desmatamento na região à época, especialmente a construção de estradas e rodovias (v.g. rodovia Transamazônica), criação de gado e a concessão de incentivos fiscais.⁹³ Ali, já se tinha clareza quanto ao aumento desse fenômeno no iter entre 1975 e 1978, em 33%.

⁹² Vide: BORGES, Guilherme de Freitas; RAJÃO, Raoni Guerra Lucas. Projeto Radam: (re)descobrimo o projeto de sensoriamento remoto aplicado ao mapeamento da amazônia. *Revista FSA*, Teresina, v. 13, n. 6, p. 3-17, nov./dez. 2016. LIMA, Mário Ivan Cardoso de. *Projeto Radam: uma saga amazônica*. Belém: Paka-Tatu, 2008.

⁹³ FEARNSIDE, Philip M. Deforestation in the Brazilian Amazon: how fast is it occurring? *Interciencia*, v. 7, n. 2, p. 82-85, 1982.

46. Nos anos 80, também com base no LANDSAT, David Skole e Compton Tucker identificaram que a situação da Floresta Amazônica correspondia a mais de 70% de todo desmatamento em florestas tropicais. Nessa década, o desmatamento aumentou de 78.000 km² em 1978 para 230.000 km² em 1988, e o total de *habitats* afetados de 208.000 km² para 588.000 km².⁹⁴ Por sua vez, também na esteira do LANDSAT, Dennis Mahar informava um aumento significativo no desmatamento na década, isto é, 125.000 km² no ano 1980 para quase 600.000 km² em 1988, o que equivaleria a 12% da floresta, território esse superior ao da República Francesa. Segundo o pesquisador, a literatura da época identificava as seguintes determinantes desse processo: agricultura de pequena escala, criação de gado, exploração madeireira, pavimentação asfáltica, empreendimentos hidrelétricos, mineração e crescimento urbano. Embora não fosse viável determinar o grau de participação no desmatamento observado de cada um desses fatores, Mahar já apontava a relevância das políticas governamentais federais e estaduais nesse processo, desde a construção das rodovias Belém-Brasília e Cuiabá-Porto Velho até a exploração de gado, movidos por incentivos fiscais e crédito subsidiado via Sudam, perpassando pela implantação do Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil (Polonoroeste)⁹⁵, voltado à absorção do fluxo migratório entre Rondônia e Mato Grosso, do Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (Polamazônia), com a finalidade de promover o aproveitamento integrado das potencialidades agropecuárias, agroindustriais, florestais e minerais, em áreas prioritárias da Amazônia, e do Projeto Grande Carajás, criado pela Companhia Vale do Rio Doce e ocupando quase 1 milhão km², em relação a atividades mineradoras e agropecuárias.⁹⁶

⁹⁴ SKOLE, David; TUCKER, Compton. Tropical deforestation and habitat fragmentation in the Amazon: satellite data from 1978 to 1988. *Science*, v. 260, p. 1905-1910, jun. 1993.

⁹⁵ MARGULIS, Sergio. O desempenho do governo brasileiro, dos órgãos contratantes e do Banco Mundial em relação à questão ambiental do programa Polonoroeste. *Texto para discussão*, Brasília, IPEA, n. 227, ago. 1991.

⁹⁶ MAHAR, Dennis. Government policies and deforestation in Brazil's Amazon Region. *Environment Department Working Paper*, n. 7, jun. 1988.

“49. Na década de 1990, houve um decréscimo do desmatamento no primeiro lustro, nas imediações da Rio-92, seguido de um pico histórico no ano de 1995. No restante da década, existiu uma crescente no desmatamento (com exceção do ano de 1997), com ápice no ano 2004.”

“51. Ao fim dos anos 90 e início da década seguinte, no segundo mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso, intensa polêmica se estabeleceu entre cientistas, ambientalistas, técnicos e políticos em função do programa ‘Brasil em Ação’ no bojo do ‘Avança, Brasil: propostas de governo’, em que se previu, na magnitude de USD 40 bilhões, um conjunto de ações e medidas com a finalidade de promover o asfaltamento de rodovias, construção de estradas de ferro, gasodutos, linhas de transmissão, reservatórios de hidrelétricas e outras grandes obras de infraestrutura na região Norte. Exemplos dessa intervenção do Governo Federal são as obras pertinentes às Hidrovias Madeira-Amazonas e Tocantins-Araguaia, Ferrovia Norte-Sul, BRs 153 (Araguaia a Marabá), 364 (700 km de rodovia nos Estados do Acre, Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul), 317 (de Rio Branco às fronteiras da Bolívia e do Peru), 230 (Altamira a Marabá), 156 (Macapá ao Oiapoque) e 163 (Cuiabá-Santarém), assim como a extração de gás natural dos campos de Urucu e Juruá, a ampliação do Tucuruí e as hidrelétricas de Manso/MT, Rondon II-RO e Lajeado-TO.⁹⁷ Isso porque Ministros de Estado e outras autoridades brasileiras asseguravam que os impactos desses projetos na preservação da Floresta Amazônica seriam minimizados pelos melhoramentos recentes na legislação ambiental e pelas políticas e atitudes públicas do Governo Federal.”

“54. Na década de 2000, em consonância ao que aludido pela eminente Relatora, os primeiros anos marcaram uma escalada calamitosa dessa espiral destrutiva:

‘Em 2002 e 2003, o índice de desmatamento da Amazônia brasileira escalonou para aproximadamente 2,4 milhões de hectares por ano (veja

⁹⁷ CARDOSO, Fernando Henrique. *Avança, Brasil: proposta de governo* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. pp. 162-172. Anexo: os projetos de infraestrutura e o desenvolvimento regional, p. 162-164.

figura) – equivalente a 11 campos de futebol por minuto. Esse aumento resulta predominantemente da rápida destruição de tipos de florestas sazonais nas partes leste e sudoeste da bacia; relativamente aos anos anteriores (1990-2001), perdas florestais explodiram em 48% nos Estados do Pará, Rondônia, Mato Grosso e Acre (11). O incremento foi evidentemente motivado pelo desmatamento e pela especulação imobiliária ascendentes em torno de novas rodovias, crescimento dramático da criação de gado e de plantações de soja (...) Antecipando-se ao alarme público sobre os novos números de desmatamento, o governo brasileiro recentemente anunciou novas medidas desenhadas para reduzir a supressão da Floresta Amazônica. Essas medidas incluem aumentar o monitoramento satelitário do desmatamento e envolver Ministérios adicionais – não apenas o Ministério do Meio Ambiente – no esforço de reduzir o desmatamento ilegal e queimas florestais. Esses expedientes, conjuntamente ao estabelecimento de novas áreas de proteção ambiental no Amapá, Amazonas e Acre, movem-se no caminho certo.”

“56. No restante dos anos 2000, os índices decresceram sistematicamente, a ponto de começar-se a falar na possibilidade de desmatamento zero, travando a abrangência do fenômeno a menos de 20% do território florestal. A esse propósito, Nepstad e outros noticiaram que, de julho de 2005 a julho de 2009, as taxas decresceram 36% de seus níveis históricos. Conjecturaram que teriam influenciado no alcance desse resultado a expansão da rede de áreas protegidas de 1,26 para 1,82 milhões km², o combate à grilagem de terras, a pressão sobre compradores de produtos amazônicos, o encarceramento de infratores ambientais e a retração das atividades de criação de gado e produção de soja na região.”⁹⁸

57. Portanto, em relação à segunda metade da década de 2000, a literatura passou a atribuir a redução do desmatamento de um lado às políticas governa-

⁹⁸ NEPSTAD, Daniel *et al.* The end of deforestation in the Brazilian amazon. *Science*, v. 326, p 1350-1351, dez. 2009.

mentais de conservação florestal e, de outro, à queda internacional de preços de *commodities* agrícolas. Julianio Assunção, Clarrisa Gandour e Rudi Rocha chegaram ao ponto de estimar que metade desse esforço deveu-se à atuação do poder público, o que equivale a 62.000 km² de área florestal ou 620 milhões de toneladas de CO₂, cujo valor econômico foi, pelos autores, aquilatado em USD 11,5 bilhões. Nesse escopo, defenderam que houve dois pontos de virada, em 2004 e em 2008.⁹⁹

58. O primeiro momento notabilizou-se pelo advento do PPCDAm, em paralelo à criação massiva de unidades de conservação e à demarcação de terras indígenas. Parte do sucesso do programa deveu-se à cooperação mútua entre União, Estados e Municípios, além da mobilização integrada de órgãos públicos, especialmente o Inpe, a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal e as Forças Armadas, e da implementação do Deter pelo Inpe.

59. Por sua vez, o segundo momento caracterizou-se pela eficácia de três atos normativos: (i) o Decreto nº 6.321, de 2007, que dispôs sobre ‘ações relativas à prevenção, monitoramento e controle de desmatamento no Bioma Amazônia’, o qual vedou a concessão de crédito para atividades agropecuária, florestal, comercial e industrial em desacordo com a legislação ambiental nesse tópico e criou uma lista de municípios com ‘desmatamento monitorado e sob controle’; (ii) o Decreto nº 6.514, de 2008, que dispôs ‘sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelec[eu] o processo administrativo federal para apuração destas infrações’; e (iii) a Resolução nº 3.645, de 2008, do Conselho Monetário Nacional, que estabeleceu ‘exigência de documentação comprobatória de regularidade ambiental e outras condicionantes, para fins de financiamento agropecuário no Bioma Amazônia’.

⁹⁹ ASSUNÇÃO, Julianio; GANDOUR, Clarissa C. e; ROCHA, Rudi. *Deforestation slowdown in the Brazilian Amazon: prices or policies?: executive summary*. Núcleo de Avaliação de Políticas Climáticas, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, jan. 2012.

60. A década de 2010 foi exaustivamente tratada neste Supremo Tribunal Federal nas Audiências Públicas nº 31, conduzida pela eminente Ministra Rosa Weber, acerca do ‘funcionamento do FUNDO AMAZÔNIA e a implementação de políticas públicas em matéria ambiental’, e nº 30, capitaneada pelo eminente Ministro Roberto Barroso, sobre o ‘funcionamento do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima) e a implementação de políticas públicas em matéria ambiental’. [...]”

“64. Em suma, justifico esse longo excursus a respeito do desmatamento na Floresta Amazônica desde a década de 1970 para fundamentar meu entendimento de que, de fato, trata-se de significativa violação de direitos fundamentais individuais e coletivos de índole ambiental, com duração superior a meio século, a demandar esforços vultosos e coordenados de União, Estados e Municípios, assim como de todos poderes republicanos e órgãos autônomos. Ademais, apesar do lamentável esforço dos legitimados em seccionar o problema em poucos anos e cingi-lo a atores políticos específicos, cuida-se de resultante de múltiplas decisões e indecisões governamentais feitas por diversos mandatários dos mais altos cargos públicos nos diversos níveis federativos, a título de promoção de políticas públicas, sem entrar no mérito de variáveis exógenas ao Estado brasileiro, como a flutuação de preços de *commodities* e do câmbio, fenômenos climáticos (v.g. El Niño). Assim, a meu sentir, revela-se bastante contraproducente tratar uma questão ecológica existencial de nítida conotação constitucional no varejo político, uma vez que, nas palavras da eminente Relatora, cuida-se (ou deveria cuidar-se) de uma política de Estado, e não de governo A ou B.

65. Respeitadas as opiniões em sentido diverso, em consonância ao que já defendido em assentada anterior, [...] controvérsia constitucional de tamanha relevância, com arco histórico secular, exige um olhar eminentemente prospectivo e estruturante. A esse respeito, embalado pelas citações poéticas já suscitadas neste julgamento pelos eminentes Pares, vem à mente o clássico romance *Relato de um certo Oriente* (1989), o primeiro do manauara Milton Hatoum. Isso porque

se trata de obra caracterizada por uma única história, por sua vez vertida em diversos relatos autônomos, mediante cinco narradores que se alteram no curso de oito capítulos, cujo fio condutor é justamente a memória. Neste momento, portanto, é cabível avançar para as impugnações específicas dos requerentes, sob pena de ‘passar o resto da minha vida falando do passado’ nas palavras da personagem tio Hakim¹⁰⁰.”

Redução da fiscalização e dos controles ambientais

“66. Com relação à redução da fiscalização e dos controles ambientais, [...].

[...].

69. [...], há alguma dificuldade de minha parte para compreender o critério que se tem como adequado para aferir-se o desempenho fiscalizatório da União em matéria de desmatamento da Floresta Amazônica. Isso porque eventual insistência em considerar, por si só, independentemente dos resultados logrados, o quantitativo de autos de infração, termos de apreensão e termos de embargos como indicadores de êxito no mister fiscalizatório, com a devida vênia, não me estaria em consonância às melhores práticas nesse campo. Por evidente, esses números são relevantes e indicam algo em relação ao sucesso, ou não, do Poder Público em seu dever estatal de proteção e conservação do meio ambiente. Porém, é razoável que um conhecedor da máquina pública brasileira apresente temor que eventual orientação deste Supremo Tribunal Federal nessa direção resvale em uma atuação preponderantemente cartorária da Administração federal.

70. Para que essa preocupação não ressoe mero diletantismo de alguém que dedica seus estudos acadêmicos ao tema do combate de ilícitos e recuperação de ativos, importa aqui uma breve referência ao que consta na supracitada 5ª Fase do PPCDAm. Certamente, o objetivo 4 (‘garantir a responsabilização pelos crimes

¹⁰⁰ HATOUM, Milton. *Relato de um certo Oriente*. São Paulo: Companhia de Bolso, 2008, cap. 1.

e infrações administrativas ambientais ligados ao desmatamento e degradação florestal’) demonstra-se meritório, [...].

71. Logo, caso venhamos a, de um lado, refutar a relevância de alegações quanto aos valores efetivamente recuperados decorrentes de ilícitos ambientais na Amazônia, afirmando-se, de outro lado, a preponderância do número de autuações e a relação desse indicador com o incremento recente do desmatamento na Floresta Amazônica, este Vistor possui o fundado temor de que um enfoque estritamente quantitativo não logre à concretização da dimensão objetiva do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado na hipótese dos autos.”

“73. Em síntese, valho-me dessas ponderações apenas para subscrever e explicitar que no dispositivo apresentado pela eminente Ministra Relatora já está contida diretriz de conotação qualitativa, pelo menos na forma como eu o interpretei, quando exige que o combate ao desmatamento na Amazônia Legal se pautе no cumprimento efetivo, eficiente e eficaz da legislação ambiental regente – v.g. a) ‘especificando as medidas adotadas para a retomada de efetivas providências fiscalização, de controle das atividades para a proteção ambiental da Floresta Amazônica’ e ‘garantir a máxima efetividade do processo e a eficiente execução das políticas públicas’; a.3) ‘o desempenho efetivo por instrumentos especificados de atuação para a fiscalização pelos órgãos competentes e de investigação das infrações ambientais e aquelas a eles conexos, com os meios para garantia de eficácia dos resultados’; e b) ‘plano específico de fortalecimento institucional do Ibama, do ICMBio e da Funai (...) incluindo-se a garantia de (...) melhoria, aumento e lotação dos quadros de pessoal, conforme proposta de viabilidade, em níveis que demonstram o cumprimento efetivo e eficiente de suas atribuições legais para o combate efetivo e ininterrupto do desmatamento na Amazônia Legal’.

74. [...] destaco as distinções conceituais entre eficiência, eficácia e efetividade, todas a serem observadas em sua plenitude pelos destinatários das medidas estruturantes eventualmente determinadas pelo Supremo Tribunal Federal neste

julgamento. A eficiência 'é a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados em um determinado período de tempo, com a manutenção dos padrões de qualidade', seja pela perspectiva de minimização do custo ou dos meios necessários, seja pela mirada da otimização da combinação de insumos para maximizar o produto. Por sua vez, eficácia consiste no 'grau de alcance das metas programadas (bens e serviços) em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados'. Já a efetividade 'pressupõe que o serviço público foi prestado. Mas o que fará diferença é se, uma vez realizado, alcançou os resultados pretendidos (...) privilegia o valor e o impacto das decisões públicas junto aos beneficiários'.

75. Sendo assim, diante do que apresentado para a 5ª fase do PPCDAm e no afã de colaborar com o aprimoramento contínuo enunciado no plano, urge observar na feitura e na revisão constante das metas e indicadores do Eixo II ('Monitoramento e controle ambiental') esses imperativos, os quais, no presente momento, encontram-se parcialmente desatendidos."

Controle ambiental sob a perspectiva do combate ao crime organizado e à criminalidade transnacional

"76. Ao pedir vistas destes autos em gabinete, adiantei que uma de minhas principais preocupações dizia respeito à notória relação entre o desmatamento ilegal da Floresta Amazônica e a criminalidade ambiental, especialmente em uma visão transnacional e estruturada na forma de organizações criminosas. Após detida análise da 5ª Fase do PPCDAm, conjuntamente a uma cosmovisão prévia deste Vistor, a despeito da correção dos cinco objetivos integrantes do Eixo II ('Monitoramento e controle ambiental'), observo, ainda, uma proteção deficiente do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado em face da macrocriminalidade.

77. Na exposição desse eixo do plano, respeitosamente, as ações enunciadas encontram-se apenas no plano das generalidades, pois consta que o controle

ambiental ocorrerá de maneira descentralizada, de forma a espargir as responsabilidades repressivas entre múltiplos órgãos e entidades da Federação. Isso porque no quadro de indicadores e metas verifico somente a compra de veículos, realização de seminários, instalação de bases, o que provavelmente resta aquém do desafio a ser enfrentado. Assim, 'é difuso e envolve diversas instituições e esferas de governo, sendo atribuição de órgãos ambientais federais, Polícia Federal, Forças Armadas, órgão estaduais e municipais. Portanto, são necessárias a coordenação e integração de esforços para otimizar o uso dos escassos recursos materiais e humanos disponíveis'. Cuida-se de uma constatação evidente a todo aquele que já se viu incumbido de gerir políticas ambientais de estatura federal, embora quicá tenha passado *in albis* aos legitimados no momento do protocolo das seções, que atualmente compõem a coalizão governante no Poder Executivo da União, uma vez que as medidas estruturantes pleiteadas nos pedidos da ADPF e da ADO referem-se unicamente ao Governo Federal, notadamente MMA, Ibama, ICMBio e Funai. Essa discrepância torna-se de mais difícil equalização pela jurisdição constitucional, quando se percebe que, sob o mote da transversalidade da pauta ambiental, levantamento do portal Metrôpoles identifica que existem atualmente 16 ministérios do Governo Federal, além do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, com órgãos voltados especificamente a questões ambientais.¹⁰¹ Por conseguinte, o estado de coisas exige, no mínimo, a emergência de um 'presidencialismo de articulação institucional', termo cunhado por Arnaldo Godoy em tese de livre-docência defendida na USP. Para ele, 'a apreensão de um presidencialismo de articulação institucional se dá mais precisamente com o relacionamento entre o Presidente e todo o Executivo, cujas divergências necessitam de canal próprio para composição, no contexto

¹⁰¹ SAID, Flávia. Além da pasta de Marina, 16 ministérios têm órgãos voltados ao meio ambiente. Metrôpoles, 27 de maio de 2023. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/politica-brasil/alem-da-pasta-de-marina-16-ministerios-tem-orgaos-voltados-ao-meio-ambiente>>. Acesso em 16 de junho de 2023.

da própria Administração'.¹⁰² Por essa razão, no momento do pedido de vista, manifestei minha preocupação quanto à ausência da corresponsabilidade do aparato repressivo do Estado brasileiro e das demais unidades federadas.

78. Em seguida, o documento público aponta como inovação da 5ª fase a maior ênfase na integração das ações de inteligência e responsabilização pelo desmatamento ilegal. Ademais, reconhece que as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, previstas na Lei nº 9.605, de 1998, devem ser tratadas de forma holística, porquanto:

'(...) os danos ambientais normalmente são acompanhados de ilícitos de outras naturezas, incluindo lavagem de dinheiro, grilagem de terras públicas e sonegação de impostos. Portanto, além de envolver o MMA e o MJSP em ações com foco direto no desmatamento, o plano também traz ações integradoras voltadas para o garimpo ilegal (4.1.11) e a usurpação de terras públicas (4.1.9). Pela primeira vez, o PPCDAm também integrará, de forma explícita, as atividades de fiscalização fiscal, financeira, mineral, fundiária e de sanidade animal, de modo a ampliar a gama de sanções aos desmatadores ilegais. Para isso, será criada uma instância de coordenação interagências para potencializar a atuação conjunta no combate a crimes e infrações ambientais (4.1.2) e outra para produção de inteligência (4.1.7). Nesse contexto, destaca-se também o alinhamento das ações previstas no eixo II que enfatizam o combate aos crimes ambientais na Amazônia, em estreita articulação com o plano 'Amazônia: Segurança e Soberania' (Amas), conduzido pelo MJSP e pelo MD.'

"85. Feitas essas breves considerações, reputo ser procedente o pedido dos requerentes da ADPF no que toca à adoção como parâmetro objetivo de cumprimento da decisão cautelar, a serem marcados pela progressividade das ações e resultados, quais sejam, '(i.3) o incremento da punibilidade das infrações

¹⁰² GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. *Domesticando o Leviatã: litigância intragovernamental e presidencialismo de articulação institucional*. Brasília: edição do autor, 2013, p. 8.

ambientais a partir da atuação das entidades federais competentes (IBAMA e, quando couber, ICMBio e FUNAI) contra o desmatamento ilegal da Amazônia Legal, sendo este um dos resultados esperados do Eixo de Monitoramento e Controle do PPCDAm.”

“86. Nesse sentido, parece-me possível extrair do dispositivo de Sua Excelência, a Ministra Cármen Lúcia, mencionados deveres de repressão sancionatória aos crimes ambientais, o que deve abarcar a intrínseca relação desses com a criminalidade transnacional e o crime organizado. Em conclusão, ao fim do primeiro parágrafo da determinação ‘a’, lê-se: ‘o combate de crimes praticados no ecossistema e outras providências comprovada e objetivamente previstas no Plano, em níveis suficientes para a coibição do desmatamento na Amazônia Legal e de práticas de crimes ambientais ou a eles conexos’. Portanto, salvo tempestiva correção perfectibilizada pela Vice-Decana desta Suprema Corte, considero que no presente voto-vista somente estou a explicitar, de forma mais veemente, o que já contido no pronunciamento da eminente Relatora.”

Abandono do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm

“87. Em relação à inoperância do aparato estatal responsável pela execução das políticas públicas de combate ao desmatamento da Amazônia Legal, a partir de suposta ‘extinção branca’ do PPCDAm e respectiva substituição pelo Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa (Planaveg), entre 2020 a 2023, a Ministra Relatora relembrou o êxito do primeiro, em suas três primeiras fases (2003 a 2008; 2009 a 2011; 2012 a 2015), no que toca à redução da taxa de desmatamento da Floresta Amazônica, tendo em conta que se passou de 27.772 km² em 2004 para 4.571 km² em 2012. Em abono a essa constatação, Sua Excelência fez referência a um conjunto de avaliações e pesquisas realizadas de forma independente as quais atestaram que o PPCDAm mostrou-se decisivo para o decréscimo do desmatamento na região amazônica.”

“89. Do que se infere do raciocínio apresentado pela eminente Relatora, o estado de coisas apresentado afronta, de um lado, o princípio da proibição do retrocesso e, de outro, o princípio da prevenção em matéria ambiental. No que tange à primeira norma, o Planaveg não ostentaria igual ou maior eficiência em comparação ao PPCDAm, representando um retrocesso em termos de política pública. Acerca da segunda norma-princípio, Sua Excelência visualizou um cenário de deficiência estrutural nas medidas administrativas adotadas pelo Governo Federal para o combate ao desmatamento da Floresta Amazônica.

[...]

92. Na verdade, verifico que a 5ª Fase do PPCDAm traduz, em parte, as intenções de reformulação do mencionado fundo público, conforme abordado na ADO nº 59/DF, quando no objetivo 12 (‘criar ou aperfeiçoar normativos e econômicos para controle do desmatamento’) enuncia como meta a ampliação da carteira de projetos do Fundo Amazônia, até 2027, tendo por indicadores o número de projetos apoiados, o volume de recursos desembolsados, o quantitativo de territórios beneficiados e o montante de organizações apoiadas.

93. No mesmo sentido, caso se tenha o interesse de ler o eixo ‘Tolerância Zero ao Desmatamento Ilegal’ do Planaveg, o hermeneuta irá identificar boa parte das ideias acima tratadas quanto ao Eixo II da 5ª Fase do PPCDAm, inclusive em termos redacionais, como (i) a indispensável integração de atividades de inteligência, (ii) o incremento de tecnologia no monitoramento de incêndios florestais e de desmatamento ilegal, (iii) o aprimoramento de ações protetivas ao meio ambiente por atividades interagências, (iv) o investimento em regularização fundiária, zoneamento ecológico econômico e pagamento por serviços ambientais com o fito de atingir desmatamento ilegal zero em 2028, (v) a integração dos órgãos de fiscalização, combate e investigação no combate aos ilícitos ambientais e crimes acessórios referentes ao desmatamento ilegal e aos incêndios florestais e (vi) a observância das competências comuns dos Estados, por serem também instâncias responsáveis pelo combate aos ilícitos ambientais, nos termos da Lei

Complementar nº 140, de 2011, pois ‘cabe então aos órgãos federais atuar em complemento às atividades dos estados e municípios, o que não tem ocorrido devido à falta de estrutura destes entes federativos. O incremento na efetividade das ações de fiscalização será alcançado com a interação entre as três esferas, que devem agir de forma articulada no combate ao desmatamento’ [...].

94. Por conseguinte, entendo ser imperativo que os destinatários da decisão colegiada a ser formada a partir deste julgamento informem à Corte os resultados, metas e indicadores que possibilitem garantir semelhante ou maior nível de proteção ao meio ambiente em comparação ao que observado no ano de 2011. A partir disso, em fase pós-decisional,¹⁰³ competirá à Comissão mencionada na exordial o monitoramento da eficácia dessa política pública, à luz dos princípios da proibição do retrocesso ambiental e da prevenção.”

Enfraquecimento normativo no quadro ambiental como fenômeno que perpassa diferentes governos

“115. No tocante à edição de atos normativos destinados a inviabilizar a atuação do Poder Público em matéria ambiental, a Relatora concluiu que ‘o entrave burocrático-normativo já impediu o cumprimento da finalidade de preservação das florestas e dos mananciais, das reservas, da proteção das matas, da garantia dos direitos de todos à existência digna e saudável’. Para isso, considerou que os atos normativos suscitados na exordial representam exemplos de desregulamen-

¹⁰³ “São três momentos distintos do julgamento do caso, e que possibilitam avaliar o desempenho deliberativo da Corte de acordo com a peculiaridade de cada uma dessas fases, tendo como objetivo geral que a decisão seja produto de uma efetiva deliberação. A fase pré-decisional é aquela na qual a tarefa deliberativa consiste na promoção de uma contestação pública sobre o caso. A fase decisional consiste no engajamento colegiado dos ministros para buscar as melhores razões e os argumentos públicos para fundamentar sua decisão. A fase pós-decisional consiste na decisão deliberativa escrita, que definirá a controvérsia e poderá (e deverá) ser novamente objeto de deliberação por parte de outros atores e instituições. Nessas três fases há também uma distinção sobre quem delibera. Como as fases pré-decisional e pós-decisional possuem um caráter deliberativo externo, ou seja, a Corte discute com outros atores e instituições, os interlocutores são aqueles que formalmente ou informalmente endereçam argumentos públicos ao Tribunal, expressando suas posições públicas sobre o caso em julgamento” (GODOY, Miguel Gualano. As audiências públicas e os amici curiae influenciam as decisões dos Ministros do Supremo Tribunal Federal? E por que isso deve(ria) importar? *Revista da Faculdade de Direito – UFPR*, Curitiba, v. 60, n. 3, p. 137-159, set./dez. 2015, p. 152).

tação em matéria ambiental, servindo, portanto, como reforço argumentativo do quadro estrutural de suposto desmonte da política ambiental.

116. Com a devida vênia, a meu sentir, a inferência demonstra-se adequada, mas insuficiente, uma vez que se cinge a um mandato presidencial, enquanto eu compreendo que está em xeque um fenômeno de longa duração atinente ao infralegalismo ambiental. A meu sentir, esse é inerentemente caracterizado por sua fragilidade às oscilações conjunturais da política ordinária e da baixa efetividade da legislação ambiental. Para ficarmos no presente milênio, basta rememorar o que argumentei na Seção III deste voto. Por exemplo, a literatura ambientalista dá conta que, sob a égide de determinado governo, em um espaço de poucos dias houve o lançamento de um pacote infralegal de combate ao desmatamento e o lançamento da diretriz governamental no sentido de superar eventuais óbices ambientais à realização de grandes obras de infraestrutura. Em outra perspectiva, também se viu que o primeiro ponto de virada na década de 2000 para a redução drástica do desmatamento ilegal consistiu no PPCDAm, ao passo que o segundo, em dois decretos presidenciais a respeito de ilícitos ambientais e uma resolução do CMN sobre acesso ao crédito por infratores.”

Dever de progressividade da tutela ambiental

“121. Perfectibilizada a dimensão propositiva dessa questão controvertida, entendo, ainda, que é dado à Justiça Constitucional exigir a progressividade dos direitos ambientais em plano normativo. Isso porque, nos termos de Maria Paula Dallari Bucci, ‘a política pública é definida como um programa ou quadro de ação governamental, porque consiste num conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública ou, na ótica dos juristas, concretizar um direito’¹⁰⁴. Para isso, na esteira de Patrícia Massa-Arzab, a

¹⁰⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em Direito. BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexão sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 14.

formulação delas vale-se de comandos normativos carregados pelo Direito, pois essas políticas são um ‘um conjunto de ações e programas de ação governamental que se valem precipuamente das normas jurídicas para moldar e impulsionar a consecução dos objetivos estabelecidos’¹⁰⁵. Ainda, segundo Alessandra Gotti, o regime jurídico dos direitos sociais se notabiliza pelos seguintes atributos: (i) a existência de um núcleo essencial dos direitos fundamentais; (ii) a utilização do máximo de recursos disponíveis; (iii) o dever de implementação progressiva; (iv) a atividade interpretativa informada pelo princípio hermenêutico *in dubio pro justitia socialis*; e (v) a vedação ao retrocesso tanto sob a perspectiva normativa quanto àquela de resultados.¹⁰⁶ Por evidente, o mesmo raciocínio se aplica aos direitos ambientais.”

Três problemas a serem superados para aprimoramento da questão ambiental

“127. Por todas essas razões, revela-se indispensável, ao meu ver, para a superação da omissão inconstitucional aqui identificada no que toca ao desmatamento florestal na Amazônia Legal, o tratamento dos três problemas apontados: (i) a erosão da força heterovinculativa dos comandos legislativos à Administração Pública, em função do infralegalismo em temas absolutamente fulcrais na gestão ambiental; (ii) a progressiva consolidação nas práticas administrativas da concepção de que se devem considerar as normas presentes em tratados e convenções internacionais em matéria ambiental como fundamento de agir administrativo, sobretudo em relação ao enfrentamento do desmatamento; e (iii) as modificações realizadas no plano normativo devem guardar obediência ao princípio da vedação ao retrocesso ambiental, logo eventual restrição ou supressão de grau de concretização legislativa já alcançado deve estar calcado em escoreita justificativa de estatura constitucional emanada de cuidadosa avaliação, baseada no tríplice critério de

¹⁰⁵ MASSA-ARZAB, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. BUCCL, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexão sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 67.

¹⁰⁶ BONTEMPO, Alessandra Gotti. *Direitos sociais: eficácia e acionabilidade à luz da Constituição de 1988*. Curitiba: Juruá, 2005.

aplicação dessa norma-princípio, bem como estar acompanhada de medidas compensatórias.”

Estado de coisas inconstitucional: razões para não adoção

“134. [...]. Com a devida deferência às opiniões em sentido contrário, [...], não me parece que, no caso dos autos, estejam caracterizados os pressupostos de um Estado de Coisas Inconstitucional (ECI), pelo menos de acordo com a doutrina especializada no tema, parte dela, inclusive, citada no voto da eminente Ministra Relatora.

135. Em tese de doutorado dedicada ao tema, o ex-servidor desta Casa Carlos Alexandre de Azevedo Campos partiu da constatação de que a ideia de proteção da dimensão objetiva de direitos fundamentais é insuficientemente protegida pela noção de omissão legislativa inconstitucional. Isso porque a conduta omissiva pode estar envolvida em uma falha estrutural atinente à proteção de direitos fundamentais, implicando uma violação massiva, contínua e generalizada desses. Disso surgiria a conveniência de estabelecer-se o ‘estado de coisas inconstitucional’ como modalidade extremada de omissão inconstitucional. A seu ver, esse quadro autorizaria ao juiz interferir e determinar a confecção de leis e políticas públicas, voltadas à superação do estado permanente de violação de direitos.¹⁰⁷

136. Conforme já posto, em parte, no voto da ilustre Relatora, de acordo com esse professor, os requisitos para a declaração de um ECI são quatro. A um, tem-se ‘a constatação de um quadro não simplesmente de proteção deficiente, e sim de violação massiva e generalizada de direitos fundamentais que afeta a um número amplo de pessoas’¹⁰⁸.

137. A dois, observa-se uma ‘omissão reiterada e persistente das autoridades públicas no cumprimento de suas obrigações de defesa e promoção dos direitos

¹⁰⁷ p. 84-86.

¹⁰⁸ p. 130.

fundamentais', de modo que a ausência de medidas legislativas, administrativas e orçamentárias corresponderia, no agregado, a uma falha estrutural, a qual ocasiona tanto violação sistemática de direitos quanto agravamento da situação. Sendo assim, não se cuida da 'inércia de uma única autoridade pública, e sim o funcionamento deficiente do Estado como um todo que resulta na violação desses direitos. Além do mais, os poderes, órgãos e entidades em conjunto se manteriam omissos em buscar superar ou reduzir o quadro objetivo de inconstitucionalidade. Trata-se, em suma, de mal funcionamento estrutural e histórico do Estado como fator do primeiro pressuposto, o da violação massiva de direitos'¹⁰⁹.

138. A três, as medidas indispensáveis para a superação desse estado de coisas são traduzidas em remédios e ordens estruturais, por sua vez dirigidas não a um só órgão, mas, sim, a uma pluralidade destes. Dito de forma direta, 'para a solução do estado de coisas inconstitucional, são necessárias novas políticas públicas ou correção das políticas defeituosas, alocação de recursos, ajustes nos arranjos institucionais e nas próprias instituições, enfim, mudanças estruturais'¹¹⁰.

139. A quatro, o tratamento do estado de coisas sob uma perspectiva individualista acarretaria um grave congestionamento da máquina judiciária, pois ocorreria a tradução do número elevado de afetados em demandas judiciais. Por isso, ao se valer desse instituto, a Corte almeja solucionar a situação de uma única vez, alcançando o maior número de afetados possível. Segundo Azevedo Campos, exigir esse critério de matiz quantitativa na realidade brasileira dificultaria o combate ao *status quo*, tendo em vista os 'obstáculos profundos pelo próprio Supremo para o acesso de organizações e movimentos de defesa de direitos fundamentais à jurisdição constitucional concentrada'¹¹¹. Respeitosamente, não me parece ser o caso, porquanto uma visão macrojurídica às controvérsias constitucionais submetidas ao Supremo Tribunal Federal já é uma realidade pres-

¹⁰⁹ p. 130.

¹¹⁰ p. 131.

¹¹¹ p. 132.

suposta pela maioria das classes do microssistema processual do controle abstrato e concentrado de constitucionalidade, como se depreende em relação à ADPF pelo requisito da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882, de 1999) ou pela ‘comprovação da existência de controvérsia judicial relevante sobre a aplicação do preceito fundamental que se considera violado’, nos termos do art. 3º, inc. V, do mesmo Diploma legal.”

“146. [...] eventual declaração desta Corte Maior no sentido da existência de um ECI referente ao desmatamento da Floresta Amazônica pode, ou mesmo, de certo, acarretará consequências internacionais de difícil antevisão e não avaliáveis neste momento, *verbi gratia* responsabilização do Estado soberano, pressões diplomáticas, desvantagens comparativas ou óbices em negociações multilaterais, como se vê na recentíssima polêmica diplomática pertinente à *side letter* no Acordo Mercosul-União Europeia, entre outros efeitos colaterais. Em estudo específico acerca da atuação do Estado-juiz na realização de políticas públicas ambientais, David Wilson Pardo lista os principais limites institucionais desse Poder republicano no escopo em tela: (i) a dificuldade de antever consequências sociais indesejadas, (ii) a escassez dos recursos públicos e as escolhas trágicas realizadas no ciclo orçamentário e (iii) a centralidade da política democrática em matérias de alta significância cívica, como é o caso do meio ambiente.”¹¹²”

“156. Igualmente, convém perceber que, a rigor, inexistente qualquer pedido quanto à declaração de um ‘estado de coisas inconstitucional’ na espécie, conforme se depreende do relatório produzido nos autos. Na ADO nº 54/DF, nem sequer há referência ao tema, ao passo que na ADPF nº 760/DF observa-se argumentação lateral, na condição de causa petendi, sugerindo que ‘o quadro narrado na presente Arguição configura estado de coisas inconstitucional’ (e-doc. 1, p. 137 da ADPF nº 760/DF). [...]. Sendo assim, *data maxima venia*, não me parece se compatibilizar com a regra da congruência ou da adstrição ao pedido o reconhecimento,

¹¹² PARDO, David Wilson de Abreu. Judiciário e políticas públicas ambientais: uma proposta de atuação baseada no “compromisso significativo”. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 72, p. 161-210, out./dez. 2013.

sponte propria e *ex officio*, de um ‘estado de coisas inconstitucional quanto ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica e de omissão do Estado brasileiro em relação à função protetiva do meio ambiente ecologicamente equilibrado.’”

Compromisso significativo: razões para adoção

147. Alternativamente, ainda na seara dos diálogos institucionais em face de falhas estruturais do Estado, suscito ao nobre Colegiado, na esteira de boa doutrina constitucionalista¹¹³ e processualista,¹¹⁴ a maior adequação do instituto sul-africano do ‘compromisso significativo’ ao caso dos autos. Nos termos de Matheus Casimiro e George Marmelstein, essa figura jurídica possui aptidão para minorar as principais críticas ao emprego de remédios estruturais pelo Supremo Tribunal Federal, nos seguintes termos:

‘Nesse sentido, o Compromisso Significativo é capaz de minimizar as três críticas centrais que costumam ser feitas aos processos estruturais. A utilização de um remédio estrutural dialógico evita a violação à separação de poderes, mitiga a preocupação quanto a incapacidade técnica do Judiciário para formular políticas públicas e diminui as chances de ocorrer um efeito *backlash*. Mesmo que se reconheçam diferenças na realidade jurídica e social brasileira, quando comparada à realidade sul-africana, pode-se dizer

¹¹³ Vide: KOZICKI, Katya; VAN DER BROOKE, Bianca M. Schneider. O “compromisso significativo” (*meaningful engagement*) e a promoção do pluralismo democrático na concretização judicial dos direitos fundamentais sociais na África do Sul. *Espaço Jurídico Journal of Law*, joaçada, v. 20, n. 2, p. 267-289, jul./dez. 2019. MAMEDE, Juliana Maria Borges; LEITÃO NETO, Helio das Chagas; RODRIGUES, Francisco Luciano. O estado de coisas inconstitucional e o compromisso significativo enquanto instrumentos do constitucionalismo dialógico no Brasil: virtudes e limites. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 8, n. 3, p. 807-835, set./dez. 2021. PARDO, David Wilson de Abreu. Judiciário e políticas públicas ambientais: uma proposta de atuação baseada no “compromisso significativo”. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 72, p. 161-210, out./dez. 2013.

¹¹⁴ SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. *Compromisso Significativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2021. SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; LIMA, George Marmelstein. Compromisso significativo: contribuições sul-africanas para os processos estruturais no Brasil. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 8, n. 3, p. 771-806, set./dez. 2021. SILVA, Lúri Daniel Andrade. Estado de coisas inconstitucional, litígios estruturais e compromisso significativo: uma análise à luz do modelo processual colaborativo. *Revista Diálogos Interdisciplinares*, v. 8, n. 3, 2019.

que o exemplo sul-africano pode contribuir para o aperfeiçoamento dos processos estruturais no Brasil, merecendo maior atenção por parte dos juristas brasileiros que querem repensar o papel do povo no constitucionalismo contemporâneo.¹¹⁵

148. Na mesma linha, Ronaldo Araújo assim enumerou as vantagens do compromisso significativo em comparação ao estado de coisas inconstitucional:

[...]

O ‘compromisso significativo’ é um processo determinado pelo Poder Judiciário, de constante intercâmbio entre cidadãos e comunidades, de um lado, e o Estado, de outro, em que as partes tentam, a partir da compreensão das perspectivas do outro, um acordo na formulação e implementação de programas socioeconômicos que afetam comunidades ou grupos de pessoas (CHENWI & TISSINGTON, 2010:10-11).

O processo do ‘compromisso significativo’ deve, necessariamente, ser bem estruturado, coordenado, consistente e compreensivo e deve habilitar cidadãos ou comunidades a serem tratados como parceiros no processo de tomada de decisão (CHENWI & TISSINGTON, 2010: 9).

[...]

149. Ainda, no âmbito de singular estudo comparativo sobre o papel da Justiça Constitucional na efetivação de direitos sociais e econômicos, Katharine G. Young apresenta uma interessante tipologia da jurisdição constitucional na matéria. Assim, na visão da autora, o controle de constitucionalidade pode ser deferencial, dialógico, experimentalista, gerencial ou peremptório, à luz da experiência da Corte Constitucional da África do Sul. No que importa ao caso dos autos, o tipo conversacional pressupõe a criação ativa de uma reciprocidade

¹¹⁵ SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; LIMA, George Marmelstein. Compromisso significativo: contribuições sul-africanas para os processos estruturais no Brasil. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 8, n. 3, p. 771-806, set./dez. 2021, p. 800.

entre os Poderes, confiando no efeito do diálogo institucional para a solução da controvérsia constitucional.

150. Por sua vez, a modalidade experimentalista traduz uma prática dinâmica de adjudicação, pois coloca pressão nas partes, inclusive o Governo, para que negociem suas próprias soluções à situação problemática que acarreta diminuição da fruição dos direitos sociais e econômicos. Logo, esse estilo almeja tratar atributos sistêmicos e estruturais da inefetividade das normas constitucionais, sem ser institucionalmente deferente, uma vez que, embora não caiba à Corte dizer, de antemão, os imediatos passos seguintes, tornam-se cabíveis afirmações vigorosas por parte dela sobre a razoabilidade das políticas públicas ou da legislação, além de determinar remédios estruturais adicionais, se necessários.

151. No tipo gerencial, tem-se uma revisão permanente da ação governamental, isto é, de forma contínua, cotidiana e próxima por parte da Corte Constitucional. Assim, violações aos direitos econômicos e sociais são escrutinadas, com proximidade, pelo Tribunal. Nesse condão, o órgão judicial se sente autorizado a prescrever o conteúdo substantivo daqueles bem como remédio detalhados são judicialmente prescritos e sujeitos à supervisão concomitante da Corte, mediante diversos estágios.”

“154. Em conclusão, enquanto o modelo colombiano é essencialmente baseado em uma visão supremacista ou de supremacia judicial em relação à interpretação constitucional, uma vez que se funda nos tipos de adjudicação gerencial e peremptório, a concepção sul-africana ostenta um caráter catalisador.¹¹⁶ É exatamente esse tipo de abordagem, por meio do ‘compromisso significativo’, que estou a propor, nestes feitos, em substituição à dicotomia peremptória-gerencial pretendida pelo ‘estado de coisas inconstitucional’.

[...]

¹¹⁶ YOUNG, Katharine G. *Constituting Economic and Social Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 172-200.

157. Por essas razões, com a devida vênia, divirjo no ponto da e. Ministra Relatora, propondo, alternativamente, que esta Suprema Corte determine ao Governo Federal a assunção de um ‘compromisso significativo’ (*meaningful engagement*) referente ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica para com os Poderes Legislativo e Judiciário do ente federal e os Estados e Municípios, respeitada a interpretação mínima de deveres e dos mecanismos de acompanhamento posta no dispositivo da preclara Ministra Cármen Lúcia.”

Diálogo entre o STF e os Sistemas Internacionais de Direitos Humanos

Voto da Relatora, Ministra Cármen Lúcia: “8. O dever de proteção do meio ambiente equilibrado imposto ao Poder Público e à sociedade pela Constituição da República abriga o princípio da prevenção contra danos ambientais, sendo previsto, em especial, nos incs. V e VII do parágrafo 1º do art. 225 da Constituição e também em tratados internacionais ratificados pelo Brasil, como a Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito de 1989 (introduzido no direito brasileiro pelo Decreto n. 875/1993) e a Convenção sobre Diversidade Biológica (Decreto n. 2.519/1998): [...]”

“A Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, realizada em 1972 em Estocolmo-Suécia, é considerada a primeira Conferência global voltada ao tema ambiental, contando com a participação de 113 países.

Elaborou-se a Declaração de Estocolmo sobre Meio Ambiente Humano, com 26 princípios. Afirma-se, no primeiro dos princípios ali elencados, o ‘direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas, em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna, gozar de bem-estar e é portador solene de obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras’.

[...]

Na Declaração do Rio de Janeiro, resultante da ECO/92, o Brasil comprometeu-se, entre outros, com o Princípio 3, no sentido que ‘o direito ao desenvolvimento deve ser exercido de tal forma que responda equitativamente as necessidades de desenvolvimento e ambientais das gerações presentes e futuras’, e com o Princípio 15, no qual se definiu o princípio da precaução:

‘(...) de modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental’.

O princípio adotado é demonstrativo da intenção dos participantes daquela Conferência de editar atos de antecipação de riscos de danos, não se escolhendo apenas ou preferencialmente a reparação por lesões causadas, sendo de conhecimento geral que, em se tratando de meio ambiente, nem sempre a reparação é possível, viável e eficaz.

Assim, internacionalmente o Brasil comprometeu-se a assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como constante do sistema constitucional (inc. IX do art. 4º, art. 225 da Constituição do Brasil), sendo signatário, por exemplo, da Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito de 1989 (Decreto n. 875/1993) e da Convenção sobre Diversidade Biológica (Decreto n. 2.519/1998).

No Mercosul, a proteção ao meio ambiente é estabelecida no Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul (Decreto Legislativo n. 333/2003) e no Protocolo Adicional ao Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul em Matéria de Cooperação e Assistência frente a Emergências Ambientais (Decreto n. 7.940/2013). Naqueles documentos se tem que ‘Os Estados Partes reafirmam seu compromisso com os princípios enunciados na Declaração do Rio de Janeiro

sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992' (art. 1º do Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul).

27. Também em tratados de direitos humanos, adotados pelo Brasil, comprometeu-se o Estado a ter como seu dever assegurar o direito fundamental ao meio ambiente.

No Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC (Decreto n. 591/1992), o Estado brasileiro assumiu o compromisso de adotar medidas, mesmo legislativas, que visem a assegurar, progressivamente, o pleno exercício dos direitos nele reconhecidos:

'ARTIGO 2º

1. Cada Estado Parte do presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas'.

No art. 12 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC, também se prevê o dever de adoção, pelos Estados Partes, das medidas necessárias a assegurar a melhoria de todos os aspectos de higiene do trabalho e do meio ambiente, para assegurar o pleno exercício do direito de desfrutar o mais elevado nível possível de saúde física e mental:

'ARTIGO 12

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa de desfrutar o mais elevado nível possível de saúde física e mental.

2. As medidas que os Estados Partes do presente Pacto deverão adotar com o fim de assegurar o pleno exercício desse direito incluirão as medidas que se façam necessárias para assegurar:

(...) b) A melhoria de todos os aspectos de higiene do trabalho e do meio ambiente.’

Dever semelhante é imposto também pelo art. 1º do Protocolo de São Salvador (Decreto n. 3.321/1999):

‘Artigo 1

Obrigações de adotar medidas

Os Estados Partes neste Protocolo Adicional a Convenção Americana sobre Direitos Humanos comprometem-se a adotar as medidas necessárias, tanto de ordem interna como por meio da cooperação entre os Estados, especialmente econômica e técnica, até o máximo dos recursos disponíveis e levando em conta seu grau de desenvolvimento, a fim de conseguir, progressivamente e de acordo com a legislação interna, a plena efetividade dos direitos reconhecidos neste Protocolo.”

“No Acordo de Paris, assinado pelo Brasil em 2015, o País se comprometeu a reduzir até 2025 suas emissões de gases de efeito estufa em até 37%, comparados aos níveis emitidos em 2005, estendendo essa meta para 43% até 2030. Na mais recente Conferência das Nações Unidas para o clima, ampliou-se para 50% a meta a ser atingida pelo Brasil quanto à emissão de carbono.

[...]

O Brasil também é signatário da Agenda 2030, caracterizada por plano de ação global, firmado em 2015 pelos 193 Estados-membros da Organização das Nações Unidas – ONU. O plano reúne 17 objetivos de desenvolvimento sustentável e 169 metas para os 15 anos que vão de 2015-2030, visando erradicar

a pobreza e promover vida digna a todos, nas condições que o Planeta oferece e sem comprometer a qualidade de vida das próximas gerações.”

“29. Na Declaração do Rio de Janeiro, ECO/92, o compromisso assumido pelo Brasil foi, como antes lembrado, entre outros, com o Princípio 3, no sentido de que ‘o direito ao desenvolvimento deve ser exercido de tal forma que responda equitativamente às necessidades de desenvolvimento e ambientais das gerações presentes e futuras’, e com o Princípio 15.

[...]

Os objetivos e metas são integrados e abrangem as três dimensões do desenvolvimento sustentável: social, ambiental e econômica¹¹⁷. O Objetivo Sustentável n. 15 refere-se a ‘Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade’ [...].”

“82. A inefetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado produz efeitos irreversíveis sobre todos os seres humanos, desta e das futuras gerações, causando impacto sobre o direito à saúde e à vida de número indeterminado de pessoas, afetando ecossistemas inteiros, os animais, a qualidade do ar, o solo e os recursos hídricos e minerais. Mais e sempre, atinge-se com as ações deficientes e as omissões estatais a vida de todos os seres do planeta e a existência saudável do planeta mesmo.

Por isso, a intervenção do Poder Judiciário pode-se mostrar imprescindível para que se estanque a destruição não apenas de direitos, mas das gentes e de todos os seres vivos que habitam o planeta.

83. A atuação deste Supremo Tribunal na matéria, como observado antes, combina-se com atuações de órgãos judicantes internacionais. Nem poderia

¹¹⁷ <http://ecam.org.br/blog/o-que-e-a-agenda-2030-e-quais-os-seus-objetivos/#:~:text=A%20Agenda%202030%20%C3%A9%20um,de%20vida%20das%20pr%C3%B3ximas%20gera%C3%A7%C3%B5es.>

ser diferente, pois as questões referentes à matéria ambiental, que se conjuga com o direito à vida digna da presente e das futuras gerações, é item essencial na agenda constitucional contemporânea.

A atuação judicial na resolução de conflitos e na responsabilização de Estados em matéria ambiental tem se destacado desde o final do século XX.

Em 1999, no caso *Bladet Tromsø e Stensaas v. Noruega*, a Corte Europeia de Direitos Humanos julgou questão posta referente ao acesso à informação em matéria ambiental. Naquele julgamento, decidiu-se que a Noruega havia ofendido o direito de um jornal, ao acusar o editor daquele veículo de comunicação, por difamação, após a publicação de excertos de relatório que apontava a questão da caça às focas naquele País.

No julgamento *Ogoniland v. Nigéria*, a Comissão Africana de Direitos Humanos, em 2001, condenou o Estado nigeriano pela ofensa a sete artigos da Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos, destacando-se o art. 24. Nesse dispositivo se estabelecia que ‘todos os povos têm direito a um meio ambiente geral satisfatório, propício ao seu desenvolvimento’. No caso, alegava-se a degradação ambiental de Ogoniland e impactos negativos à saúde do povo Ogoni, decorrente da exploração petrolífera naquela região.

Em decisão de 14.10.2021, no caso *Notre Affaire à Tous e outros vs. França*, o Tribunal Administrativo de Paris determinou que o Estado francês tomasse medidas concretas e imediatas para o cumprimento dos compromissos firmados para redução das emissões de carbono e para a reparação dos danos decorrentes da inação francesa naquela matéria. [...]

No sistema interamericano, em 15.11.2017, a Corte Interamericana de Direitos Humanos publicou a Opinião Consultiva sobre o Meio Ambiente e os Direitos Humanos (OC-23/17), após solicitação da Colômbia de obter esclarecimentos sobre a responsabilidade do Estado por danos ambientais que ofendessem a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Naquele documento esta-

beleceu-se deveres e obrigações aos Estados Americanos para a adequada proteção ambiental.

[...]

No caso Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat (Nossa Terra) vs. Argentina, em 6.2.2020, a Corte Interamericana de Direitos Humanos concluiu ser o Estado argentino responsável internacionalmente pela violação dos direitos à propriedade comunitária indígena, à identidade cultural, ao meio ambiente saudável, ao alimento e à água.

Entre as alegações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos naquele julgamento se apreciou questão referente ao desflorestamento da província de Salta, autorizada pelo governo argentino para realização de obras públicas e sobre as concessões para exploração de hidrocarbonetos naquela região, sem a consulta às comunidades indígenas habitantes da área.

Foi o primeiro caso contencioso em que a Corte Interamericana de Direitos Humanos analisou, de forma autônoma, esses direitos, nos termos do art. 26 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

[...]

Antes desse julgamento, a Corte Interamericana de Direitos Humanos tratava da proteção ambiental em contenciosos, apreciando a matéria por via reflexa. [...]"

Voto do Ministro André Mendonça (Redator do acórdão): "118. Noutro giro, além do infralegalismo ambiental, igualmente relevante é o desafio de consolidar no senso comum teórico dos juristas a falência do 'mito da onipotência da lei em face da Administração' e respectivo consectário atinente à substituição da lei pelo Direito Internacional como fundamento de agir administrativo. Nessa linha, o entendimento deste Supremo Tribunal Federal tem se firmado pela supralegalidade dos tratados e convenções internacionais em matéria ambiental, como já anunciara a eminente Ministra Rosa Weber na ADI nº 4.066/DF, de sua relatoria,

Tribunal Pleno, j. 24/08/2017, p. 07/03/2018, e, mais recentemente, afirmou-se na supracitada ADPF nº 708/DF, especialmente na voz do e. Ministro Roberto Barroso. [...]

[...]

120. Sendo assim, revela-se trivial que os órgãos administrativos vocacionados à preservação da Floresta Amazônica e os juízes brasileiros observem a normatividade internacional em matéria ambiental, a qual detém *status* de suprallegalidade. Isso implica, por exemplo, no exame acerca da conformidade do direito interno com o direito internacional público e, perante um juízo de desconformidade, desapliquem aquele em favor deste, assim como se considerem vinculados e deem imediato cumprimento aos tratados internacionais de direito ambiental, uma vez internalizados no ordenamento jurídico brasileiro, independentemente de intermediação legislativa.”

Voto do Ministro Cristiano Zanin: “A interligação entre a defesa dos direitos humanos e a agenda socioambiental foi protagonizada tanto no plano internacional, quanto nas legislações domésticas.

Em 1990, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio-92, foi elaborada a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, promulgada no Brasil pelo Decreto 2.652/1998, que prevê o dever de ‘proteger o sistema climático em benefício das gerações presentes e futuras da humanidade com base na equidade’ (artigo 3, ‘1’).

Em 1997, foi assinado o Protocolo de Quioto, cuja entrada em vigor no Brasil ocorreu em 2005 (Decreto 5.445/2005), e definiu metas e objetivos específicos para a redução das emissões de gases causadores das mudanças climáticas. Em 2009, na Conferência Mundial do Clima de Copenhague – COP 15, foram estipuladas novas metas, incluindo a redução do desmatamento como estratégia fundamental para o combate às mudanças climáticas. Na COP 15, o Brasil assumiu pela primeira vez metas climáticas específicas.

Ainda no Brasil, a Lei 12.187/2009 estipulou a Política Nacional sobre Mudanças do Clima e, dentre seus diversos instrumentos, os Planos de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento nos biomas (art. 6º, III). Ao regulamentar a referida Lei, o Decreto 7.390/2010 definiu explicitamente o PPCDAm como sendo o plano de ação para a prevenção e controle do desmatamento na Amazônia (art. 17, I).

Em 2015, em Paris, na Conferência Mundial sobre Mudanças Climáticas – COP 21, foi celebrado acordo global climático, promulgado no Brasil pelo Decreto 9.073/2017, segundo o qual o Brasil se comprometeu zerar o desmatamento ilegal até 2030. O Acordo de Paris, como ficou conhecido, marca a aproximação definitiva entre a prevenção das mudanças climáticas e a proteção dos direitos humanos.”

“O texto constitucional também visa à garantia de instrumentalização de proteção ao Meio Ambiente, exigindo a salvaguarda dos recursos naturais e a regulamentação dos processos físicos e químicos que interajam com a biosfera, para preservá-lo às gerações futuras, garantindo-se o potencial evolutivo a partir da aplicação dos princípios fundamentais da ação comunitária (art. 130 R do Tratado da União Europeia): precaução e ação preventiva; correção prioritariamente na fonte dos danos causados ao meio ambiente e princípio do poluidor pagador.

[...]

[...] a preocupação com a preservação do meio ambiente não é nova e reflete o reconhecimento, não só em nível nacional, como também pela comunidade internacional, de que o direito de viver em um ambiente saudável, com plenas condições de o ser humano desenvolver todas as suas capacidades sociais, culturais, de trabalho e lazer, encontra raízes no núcleo essencial dos direitos fundamentais atinente à vida, à saúde, à liberdade e à igualdade.

Em 1972, a Declaração de Estocolmo das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano reconheceu o direito ao meio ambiente equilibrado como fundamental à vida humana. Veja-se:

‘Princípio 1

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras. A este respeito, as políticas que promovem ou perpetuam o apartheid, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira são condenadas e devem ser eliminadas’.

No Brasil, conforme mencionado, a Lei 6.938/1981, baseada no estatuto internacional, implementou a Política Nacional do Meio Ambiente e firmou, entre outras importantes diretrizes, que a proteção ambiental é fundamental à dignidade da vida humana. Também ficou estabelecido que o meio ambiente tem natureza jurídica de patrimônio público. E a Constituição Federal de 1988, por sua vez, dedicou um capítulo inteiro ao meio ambiente, confirmando a importância da preservação ambiental para as presentes e futuras gerações e para a sadia qualidade de vida. Reforçando essa ideia, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92) estabeleceu expressamente que os seres humanos têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza, bem como consolidou a expressão desenvolvimento sustentável. Trata-se de suprir as necessidades da geração presente sem comprometer os recursos naturais para a satisfação das demandas das gerações futuras.”

Voto do Ministro Edson Fachin: “De fato, a questão referente ao desmonte ambiental vem sendo objeto de notória preocupação internacional, tendo sido atestada inclusive pela Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos no ano de 2021¹¹⁸.

¹¹⁸ <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2021/02/26/onu-denunciadesmonteambiental-e-assassinatos-contrativistas-no-brasil.htm>.

Ademais, a alegação de descumprimento dos compromissos internacionais assumidos pela República Federativa do Brasil, em particular na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, na Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas de 1998, no Protocolo de Kyoto de 2005 e no Acordo de Paris, de 2015, não veio acompanhada, nos instrumentos de defesa dos responsáveis pela formulação e execução das políticas públicas ambientais, pela demonstração de efetivo cumprimento das metas na proteção da Amazônia Legal e do direito ao meio ambiente equilibrado compartilhado por todos.”

“A garantia do equilíbrio ecológico como condição de manutenção da vida em nosso Planeta vem sendo objeto de preocupações no âmbito internacional há várias décadas.

Nesse sentido, a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, reafirmando a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, proclama em seu Princípio nº 1:

‘O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras.’

O desenvolvimento sustentável passou, assim, a ser o objetivo a ser alcançado por todos os países, com previsão expressa no Princípio n. 4 da Declaração sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92, Rio de Janeiro, 1992), que firma:

‘Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento, e não pode ser considerada isoladamente deste.’”

“A chamada jurisprudência climática já é uma realidade no plano internacional (Caso *Tierra Nuestra vs. Argentina*, na Corte Interamericana de Direitos Huma-

nos; Caso Neubauer e Outros vs. Alemanha, perante o Tribunal Constitucional Federal Alemão).“

Voto do Ministro Luiz Fux: “[...] na seara ambiental, pode-se compreender o combate às mudanças do clima como a expressão de uma espécie de direito à esperança em sua dimensão coletiva, como evidencia a litigância climática empreendida em diferentes partes do mundo por jovens e até mesmo crianças, que buscam a efetiva realização do direito ao meio ambiente sadio e equilibrado, a exemplo do famoso caso Duarte Agostinho e outros vs. Portugal e outros, apresentado à Corte Europeia de Direitos Humanos.”

“[...] as futuras gerações não apenas terão maior ônus na redução das emissões para alcançar a ‘neutralidade de carbono’, sem ter contribuído negativamente para isso ou participado das decisões majoritárias, mas também sofrerão as consequências potencialmente mais drásticas e dramáticas do aquecimento global.

Na linha dessas conclusões, o Comitê dos Direitos da Criança, órgão da Convenção sobre os Direitos da Criança das Nações Unidas, internalizada pela Decreto 99.710/1990, publicou o Comentário Geral nº 26 sobre os direitos das crianças e o meio ambiente, com especial enfoque nas mudanças climáticas, de 22/8/2023.¹¹⁹

Em visão holística, dinâmica e integrada dos direitos das crianças e adolescentes, o órgão de monitoramento assentou o princípio da equidade intergeracional e dos interesses das gerações futuras, exortando os Estados a adotarem ação coletiva urgente para reduzir as emissões de gases de efeito estufa (par. 11 e 95). Destacou, ainda, a importância das medidas de curto prazo, de modo que os ‘Estados devem dar prioridade agora às reduções rápidas e efetivas das emissões, a fim de apoiar o pleno usufruto das crianças de seus direitos no prazo mais curto possível, e para evitar danos irreversíveis à natureza’ (par. 98(e).

[...]

¹¹⁹ Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/26991/file/comentario-geral-26%E2%80%-93comite-dos-direitos-da-crianca.pdf>.

Assim, como registrado no citado Comentário Geral nº 26 do Comitê dos Direitos das Crianças, ‘o impacto dos danos ambientais tem efeito discriminatório sobre certos grupos de crianças, especialmente crianças indígenas, crianças pertencentes a grupos minoritários, crianças com deficiência e crianças que vivem em ambientes propensos a catástrofes ou vulneráveis ao clima’.

Igualmente atenta a esses aspectos, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, na Opinião Consultiva 23/2017,¹²⁰ explicitou que os direitos humanos são indissociáveis da proteção ambiental e do desenvolvimento sustentável e que as consequências negativas das alterações climáticas afetam o pleno gozo dos direitos. O Tribunal salientou, ainda, que os grupos em situação de vulnerabilidade – como os povos indígenas, as comunidades tradicionais, as crianças e adolescentes, as mulheres, as pessoas com deficiência e as pessoas em condições de pobreza – sujeitam-se aos danos ambientais, inclusive climáticos, de maneira mais acentuada.”

Voto do Ministro Gilmar Mendes: “[...] é inquestionável a posição de centralidade que o direito à proteção ao meio ambiente ocupa na ordem jurídico-constitucional brasileira, sendo classificada doutrinariamente como direito de terceira geração.

Esse recente fenômeno jurídico decorre de uma tendência mundial de positivação constitucional das normas protetivas dos ecossistemas, especialmente após a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, promovida em Estocolmo, em 1972.

“[...] no julgamento da ADPF 347, o Supremo Tribunal Federal, embora tenha admitido a categoria do estado de coisas inconstitucional, não chegou ao ponto de autorizar sua própria atuação direta na conformação de políticas públicas.

Sem realizar uma importação irrefletida dos precedentes da Corte Constitucional da Colômbia, o acórdão proferido no âmbito da ADPF 347 adotou técnicas

¹²⁰ Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf.

de controle de constitucionalidade compatíveis com a tradição constitucional brasileira, limitando-se a (1) declarar a existência de uma omissão administrativa grave e permanente; (2) remover exigências burocráticas para o uso do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), especialmente o contingenciamento frequente de dotações orçamentárias específicas; e (3) determinar que juízes e Tribunais, em observância aos artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, realizassem audiências de custódia, lançassem, nos casos de decretação de prisão preventiva, os motivos que os conduziram a afastar as medidas cautelares alternativas do art. 319 do Código de Processo Penal e estabelecessem, quando possível, penas alternativas à prisão.

As determinações exaradas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF 347 concretizam, por assim dizer, salutar tendência de afirmação do compromisso do Estado com a guarda dos direitos fundamentais. Consagrou-se, portanto, relevante mecanismo processual apto a desobstrução de omissões administrativas persistentes e nocivas, que, em maior ou menor extensão, esvaziavam a eficácia de direitos fundamentais.

Não houve, no entanto, abandono do entendimento, há muito consagrado no âmbito do Supremo Tribunal Federal, quanto à indiscutível excepcionalidade da atuação do Judiciário em matéria de inoperância estatal. Não se refutou, também, a ideia de que o manejo de provimentos jurisdicionais para superação de omissões inconstitucionais somente se legitima na medida em que alcançarem a devida acomodação dentro do rol de competências do Supremo Tribunal Federal e, ainda assim, apenas quando as técnicas utilizadas guardarem sintonia com o princípio da separação dos Poderes.”

Voto do Ministro Luís Roberto Barroso: “32. O Acordo de Paris prevê que os países signatários deverão tomar medidas para conservar e melhorar, conforme o caso, reservatórios de gases de efeito estufa, inclusive as florestas (art. 5, 1). Também deverão implementar abordagens políticas e incentivos positivos para as atividades relacionadas à redução das emissões a partir do desmatamento e da

degradação florestal e promover o papel da conservação, do manejo sustentável de florestas e do reforço dos estoques de carbono das florestas (art. 5, 2).

[...]

34. Também pelo Acordo de Paris, o Brasil está formalmente comprometido com a redução de suas emissões de gases de efeito estufa em 37% até 2025 (tendo como parâmetro as emissões de 2005), e em 43% até 2030. Como mencionado na seção anterior, uma das medidas apresentadas pelo país como necessárias ao atingimento dessa contribuição nacionalmente determinada consiste no fortalecimento de políticas e medidas com vistas a alcançar o desmatamento ilegal zero na Amazônia brasileira até 2030.

35. As normas constitucionais e o tratado referidos criam para o estado brasileiro o dever de promover, de maneira eficiente, o controle do desmatamento da floresta, com vistas à proteção do meio ambiente saudável. Trata-se de obrigação constitucional legitimamente exigível e, portanto, passível de ser demandada perante o Poder Judiciário. Ainda que caiba ao Poder Executivo – por suas competências constitucionais e por se tratar do Poder dotado de capacidade institucional para tanto – a definição das medidas administrativas definidoras da política ambiental para a Amazônia, é papel do Poder Judiciário assegurar que as providências necessárias ao cumprimento das obrigações constitucionais em matéria ambiental sejam efetivamente adotadas e, além disso, que sejam eficientes. Vale ressaltar: a proteção ambiental não constitui uma opção política, mas um dever constitucional.”

Dispositivo da decisão

“Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por maioria, em não declarar o estado de coisas inconstitucional, vencidos, nesse ponto, os Ministros Cármen Lúcia (Relatora), Edson Fachin e Luiz Fux. Alternativamente, reconhecendo a existência de falhas estruturais na política de proteção à Amazônia Legal, o Tribunal determinou ao Governo Federal que assuma um ‘compromisso significativo’ (*meaningful engagement*) referente ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica. Na sequência, por unanimidade, julgou parcialmente procedentes os pedidos formulados na ADPF 760 e na ADO 54, para determinar que: a) a União e os órgãos e entidades federais competentes (Ibama, ICMBio, Funai e outras indicadas pelo Poder Executivo federal), dentro de suas respectivas competências legais, formulem e apresentem um plano de execução efetiva e satisfatória do PPCDAm ou de outros que estejam vigentes, especificando as medidas adotadas para a retomada de efetivas providências de fiscalização, controle das atividades para a proteção ambiental da Floresta Amazônica, do resguardo dos direitos dos indígenas e de outros povos habitantes das áreas protegidas (UCs e TIs), para o combate de crimes praticados no ecossistema e outras providências comprovada e objetivamente previstas no Plano, em níveis suficientes para a coibição do desmatamento na Amazônia Legal e de práticas de crimes ambientais ou a eles conexos. Esse plano deverá ser apresentado a este Supremo Tribunal Federal em até sessenta dias, nele deverão constar, expressamente, cronogramas, metas, objetivos, prazos, projeção de resultados com datas e indicadores esperados, incluídos os de monitoramento e outras informações necessárias para garantir a máxima efetividade do processo e a eficiente execução das políticas públicas, considerados os parâmetros objetivos mencionados abaixo, devendo ser especificada a forma de adoção e execução dos programas constantes do plano, os recursos a serem destinados para atendimento dos objetivos, devendo ser minudenciados os seguintes parâmetros objetivos de aferição para cumprimento da decisão, a serem marcados pela progressividade das ações e dos resultados: a.1) Até 2027, a redução efetiva proposta e os instrumentos e as providências a serem adotadas para o atendimento daquela finalidade referente aos índices de desmatamento na Amazônia Legal, conforme dados oficiais disponibilizados pelo INPE/PRODES, em níveis suficientes para viabilizar o cumprimento da meta de 3.925 km² de taxa anual de desmatamento na Amazônia Legal, correspondente à redução de 80% dos índices anuais em relação à média verificada entre os anos de 1996 e 2005, que deveria ter sido cumprida até o ano de 2020; a.2) A redução efetiva e contínua, até a eliminação,

dos níveis de desmatamento ilegal em TIs e UCs federais na Amazônia Legal, conforme dados oficiais disponibilizados pelo INPE/PRODES, respeitados os direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais; a.3) O desempenho efetivo por instrumentos especificados de atuação para a fiscalização pelos órgãos competentes e de investigação das infrações ambientais e aquelas a eles conexos, com os meios para garantia de eficácia dos resultados, incluídos os casos em que haja punições, sempre na forma da legislação vigente, com a atuação das entidades federais competentes (Ibama e, quanto couber, ICMBio e Funai) contra o desmatamento ilegal na Amazônia Legal, a prática de tráfico de madeira e de animais, na forma da previsão de resultados definidos no Eixo de Monitoramento e Controle do PPCDAm, ainda que na forma de planejamento feita em sucessão aquele plano; a.4) A forma prevista e os meios adotados para o cumprimento imediato ou progressivo, com planejamento até dezembro de 2023, como consta do PPCDAm, dos demais resultados previstos nos Eixos Temáticos do PPCDAm, apresentando-se o cronograma de execução das providências, considerando, ainda, a necessidade de afirmarem, compromissariamente, os órgãos do Poder Executivo federal, a continuidade e consistência da fase atual do PCCDAM retomado nos últimos quatorze meses de novas orientações e práticas governamentais em relação ao específico objeto da presente arguição; b) Pela gravidade do quadro de comprovada insuficiência estrutural das entidades públicas competentes para combater o desmatamento na Amazônia Legal, que inviabiliza a efetividade da implementação do PPCDAm, a União deverá, no prazo máximo de sessenta dias, preparar e apresentar a este Supremo Tribunal Federal, plano específico de fortalecimento institucional do Ibama, do ICMBio e da Funai e outros a serem eventualmente indicados pelo Poder Executivo federal, com inclusão no PPCDAm de um cronograma contínuo e gradativo, incluindo-se a garantia de dotação orçamentária, de liberação dos valores do Fundo Amazônia, dos órgãos e fundos específicos, e de outros aportes financeiros previstos, e também de melhoria, aumento e lotação dos quadros de pessoal, conforme proposta de viabilidade, em níveis que demonstram o cumprimento efetivo e eficiente de suas atribuições legais para o combate efetivo e ininterrupto do desmatamento na Amazônia Legal e das áreas protegidas, conferindo-se, para todos os atos, a apresentação, os modos e os prazos para a execução do plano de fortalecimento institucional, com ampla transparência das informações, instrumentos de participação social e demais instrumentos necessários para garantia do controle social das medidas, das metas e dos resultados; c) Para garantir o direito republicano a transparência e a participação da sociedade brasileira (inc. XXXIII do art. 5º, inc. VI do art. 170 e art. 225 da Constituição do Brasil), titular dos direitos fundamentais a dignidade

ambiental, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao direito de cada um e de todos a saúde, a vida digna e aos direitos dos grupos específicos cujos direitos fundamentais estão versados nesta demanda, como os povos indígenas, os povos e as comunidades tradicionais e as crianças e adolescentes, para franquear o controle social, inclusive por parte da sociedade civil organizada e da comunidade científica, entre outros, determino a União e as entidades federais Ibama, ICMBio e Funai e outras indicadas pelo Poder Executivo federal que passem a apresentar, no prazo máximo de quinze dias e com atualização mensal, em sítio eletrônico a ser indicado pela União, relatórios objetivos, transparentes, claros e em linguagem de fácil compreensão ao cidadão brasileiro, sempre que possível ilustrados por mapas, gráficos e outras técnicas de comunicação visual, contendo as ações e os resultados das medidas adotadas em cumprimento aos comandos determinados por este Supremo Tribunal Federal, a serem disponibilizados publicamente em formato aberto, se possível integrado com o Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente – SINIMA, ao qual deve ser dada ampla publicidade. Ficam ressalvadas desta exigência prévia e nos prazos estabelecidos os casos em que a informação se refira a operações ou providências para investigação e apuração de infrações, cujos resultados dependam de diligências sigilosas e que podem ter a sua eficiência comprometida pela publicidade prévia; e d) Comprovação de submissão ao Observatório do Meio Ambiente e das Mudanças Climáticas do Poder Judiciário (Portaria nº 326, de 16.12.2021) do Conselho Nacional de Justiça de relatórios mensais produzidos pelos órgãos competentes do Poder Executivo, do IBAMA e do ICMBio, até dezembro de 2023, relacionados as medidas de cumprimento das determinações previstas nos itens acima com os resultados obtidos, no combate ao desmatamento da Amazônia, a implementação de medidas de fiscalização e a implementação do PPCDAm ou de outros planos adotados para o cumprimento das metas estabelecidas. Por fim, determinou-se a abertura de créditos extraordinários, com vedação de contingenciamento orçamentário, bem como a expedição de notificação ao Congresso Nacional acerca do contido na presente decisão, conforme a certidão de julgamento da Sessão Extraordinária de 14/03/2024.”

ADPF 760: Decisão monocrática – homologação parcial dos planos de ação para combate ao desmatamento na Amazônia Legal

Identificação da decisão

Relator: Ministro André Mendonça

Julgamento: 27.01.2025



FASE 1 – Diagnóstico do problema e atribuição de caráter estrutural ao processo

FASE 2 – Apresentação e avaliação de Plano

FASE 3 – Monitoramento

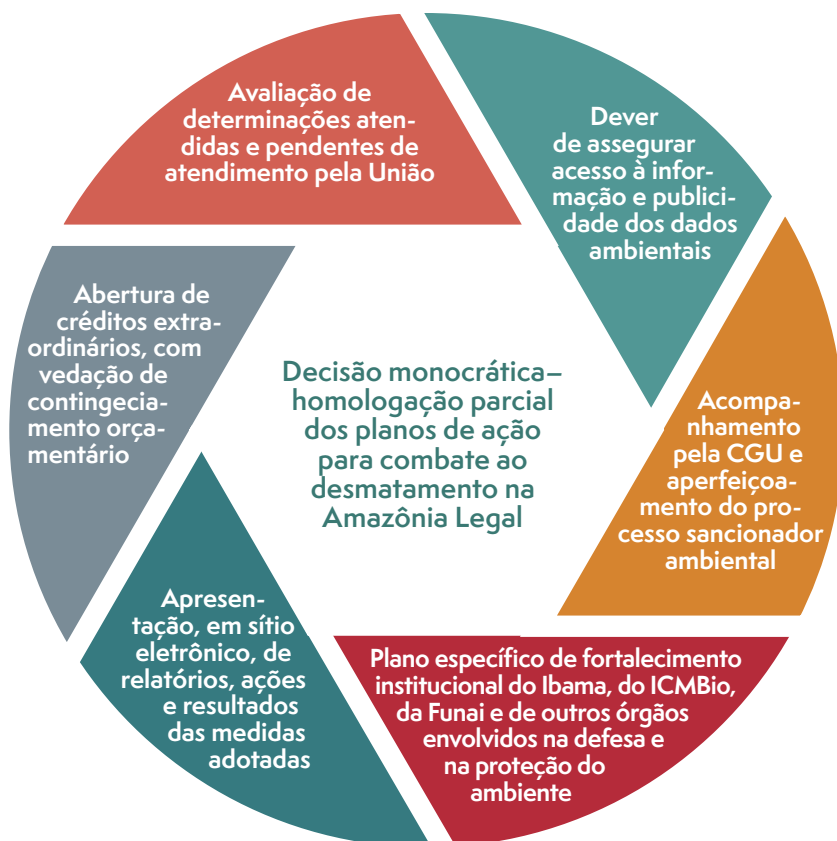
Resumo da decisão

Decisão monocrática em que se reconhece apenas parcialmente o cumprimento do acórdão proferido na ADPF 760/DF e na ADO 54/DF, em razão do não atendimento de aspectos das decisões do Supremo Tribunal Federal por parte da União e dos graves e notórios problemas verificados na gestão ambiental. Foram reconhecidos os esforços do ente, por meio da apresentação do Plano de Execução dos Objetivos Prioritários do PPCDAm 2024-2027, do 1º Relatório Anual da 5ª Fase do PPCDAm, dos Planos de Fortalecimento Institucional do IBAMA e do ICMBio, além do SISPPCDAm. Entretanto, por tratar-se de homologação parcial, determinou-se que a União, por meio de seus órgãos e entidades ambientais, deverá prestar os esclarecimentos complementares indicados para que haja o cumprimento integral do acórdão proferido.

Ementa

Não houve ementa.

Fundamentação e determinações complementares



Avaliação de determinações atendidas e pendentes de atendimento pela União

“53. Esclarecidos os argumentos e documentos trazidos pela AGU, para fins de demonstração da aderência entre o planejamento apresentado e os compromissos assumidos na ADPF nº 760, entendo que as medidas listadas pela União (por meio de seus órgãos e entidades) na documentação juntada aos autos atenderam às determinações constantes da alínea ‘a’ do acórdão da ADPF nº 760/DF, quanto à elaboração de um ‘um plano de execução efetiva e satisfatória do PPCDAm ou de outros que estejam vigentes, especificando as medidas adotadas para a retomada de efetivas providências de fiscalização, controle das atividades para a proteção ambiental da Floresta Amazônica, do resguardo dos direitos dos indígenas e de outros povos habitantes das áreas protegidas (UCs e TIs), para o combate de crimes praticados no ecossistema e outras providências comprovada e objetivamente previstas no Plano, em níveis suficientes para a coibição do desmatamento na Amazônia Legal e de práticas de crimes ambientais ou a eles conexos’.

[...]

55. Do mesmo modo, anoto que, como já havia sido consignado em meu voto, ‘já está contida diretriz de conotação qualitativa’ na determinação de que fossem adotadas medidas efetivas para o combate ao desmatamento da Amazônia Legal (e-doc. 240, p. 331).

56. Portanto, ainda que o Plano (e-doc. 262) apresentado pela União cumpra, de maneira geral, as determinações expedidas por esta Suprema Corte, entendo que alguns esclarecimentos complementares são necessários, a fim de demonstrar a efetiva aderência entre as metas e resultados esperados com as ações e projeções assumidas.

[...]

63. Nos três casos apresentados, as metas estabelecidas estão relacionadas ao aumento do número de áreas embargadas e ao incremento no número de processos administrativos e judiciais entre 2024 e 2027. Ainda que não seja possível estabelecer uma relação direta entre essas metas e a redução do desmatamento no bioma amazônico, os objetivos propostos têm potencial para contribuir indiretamente com esse resultado. Contudo, compreende-se fundamental ressaltar que, no caso dos processos administrativos, a ênfase deve estar na conclusão e julgamento desses processos, o que representa impacto mais concreto na proteção ambiental.

[...]

67. Noto, portanto, que os principais desafios para o cumprimento das metas de integração dos sistemas estaduais ao SICAR e ao SINAFLO, bem como a inclusão do Documento de Origem Florestal (DOF), da Autorização de Supressão Vegetal (ASV) e da Guia de Transporte de Animais (GTA) nesses sistemas, decorre, segundo o MMA, da pretensa falta de cooperação entre Estados-membros e União no compartilhamento de dados entre sistemas públicos.

[...]

70. Nesse contexto, diante da necessidade de implementação das metas estabelecidas pelo MMA nos Objetivos prioritários 7 e 8 do Plano (e-doc. 262); em acatamento à sugestão aventada pelos *amici curiae* na audiência de conciliação; e nos termos do art. 103, § 2º, da Lei Maior, determino ao CONAMA que delibere sobre a edição de ato normativo, nos moldes das Instruções Normativas do IBAMA já existentes, que:

[...]

71. Com base na interpretação da legislação aplicável, densificada pelas disposições constitucionais que lhe dão conformidade, assento, desde logo, a obrigatoriedade de Estados e Municípios i) integrem ao SINAFLO os documen-

tos emitidos por seus respectivos órgãos ambientais com base no art. 26 da Lei nº 12.651/2012, especialmente o DOF e a ASV; ii) incluïrem no DOF, ASV e documentos congêneres o número de inscrição do imóvel em questão no CAR; e iii) garantirem amplo acesso às GTAs pelas autoridades federais e estaduais competentes. Outrossim, registro que a União deve zelar pelo fiel cumprimento de tais obrigações, conforme preceitua o art. 35, § 5º, da Lei nº 12.651/2012.

Dever de assegurar acesso à informação e publicidade dos dados ambientais

“72. Esclareço, ademais, que, por violação ao art. 37 *caput* (princípio da publicidade) e ao art. 225, §1º, da Constituição, é inconstitucional (e, portanto, inválida) a eventual invocação da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018) por Estados e por Municípios para justificar o não fornecimento das informações e documentos necessários: (i) à integração de todos os dados acima mencionados (DOF, ASV e GTA, principalmente) ao SINAFLOR; e (ii) à identificação de eventuais responsáveis por atos ilícitos.

73. Ainda quanto ao ponto, deve o Poder Executivo Federal, em 60 (sessenta) dias:

- (i) apresentar um plano para tornar acessível os dados das Guias de Trânsito Animal (GTA) aos órgãos de fiscalização ambiental nos Estados com maior desmatamento e da Amazônia Legal, para evitar a indicação indevida da origem do gado bovino e assim permitir a adequada fiscalização ambiental; e
- (ii) aperfeiçoar o SINAFLOR, para: (ii.1) integração com sistemas de monitoramento e planos de manejo florestal e da cadeia de custódia da madeira, DOF e documentos fiscais; (ii.2) conceder acesso ao sistema para todos os Municípios que receberem delegação de competência estadual para a emissão de ASV.”

Acompanhamento pela CGU e aperfeiçoamento do processo sancionador ambiental

“74. Por fim, especificamente em relação à questão do aperfeiçoamento do Processo Sancionador Ambiental (PSA), deve-se recordar a expertise e atuação pretérita já desempenhada pela Controladoria-Geral da União. Como se verifica dos relatórios nº 1023858 e 1041156 o PSA conduzido pelo IBAMA já foi objeto de acompanhamento em diferentes momentos pela CGU, com elaboração de análise detalhada do desempenho e da gestão do procedimento, ao longo de vários anos, produzindo diferentes avaliações, as quais foram inclusive parte das fontes utilizadas pelo Tribunal de Contas da União em suas próprias auditorias (citadas nos autos desta ADPF).

75. Em razão de tais elementos, reputa-se imperioso o acompanhamento, pela CGU, da implementação de medidas visando à maior efetividade na arrecadação de multas, apresentando relatórios semestrais sobre os avanços obtidos e necessidades de aprimoramento.”

Plano específico de fortalecimento institucional do Ibama, do ICMBio, da Funai e de outros órgãos envolvidos na defesa e na proteção do ambiente

“75. A alínea ‘b’ do acórdão determinou a elaboração, em até 60 (sessenta) dias, de um plano específico de fortalecimento institucional do Ibama, do ICMBio, da Funai e outros órgãos envolvidos na defesa e proteção do meio ambiente (e-doc. 240, p. 7/8), que congregue os seguintes elementos: (i) inclusão no PPCDAm de um cronograma contínuo e gradativo; (ii) a garantia de dotação orçamentária, de liberação dos valores do Fundo Amazônia, dos órgãos e fundos específicos, e de outros aportes financeiros previstos; (iii) a melhoria, o aumento e a lotação dos quadros de pessoal, conforme proposta de viabilidade, em níveis que demonstrem o cumprimento efetivo e eficiente de suas atribuições legais para o combate efetivo e ininterrupto do desmatamento na Amazônia Legal e das áreas protegidas.

76. O referido plano de fortalecimento institucional deve, ainda, prever, para todos os atos, a apresentação, os modos e os prazos para a sua execução, com ampla transparência das informações, instrumentos de participação social e demais meios necessários para garantia do controle social das medidas, das metas e dos resultados.”

“114. Assim, após a audiência de contextualização, para fins de cumprimento da alínea ‘b’ do acórdão, a AGU juntou aos autos: (i) o Plano de Fortalecimento Institucional para o Controle do Desmatamento e dos Incêndios Florestais na Amazônia e no Pantanal – IBAMA (e-doc. 304); (ii) o Plano de Fortalecimento Institucional do ICMBio (e-doc. 305) e a tabela contendo as metas prioritárias e o cronograma de implementação das ações (e-doc. 306); e (iii) cópia do Decreto nº 12.258/2024 (e-doc. 307), que reestruturou o ICMBio.

[...]

116. Constatado, portanto, que, quanto ao contínuo fortalecimento institucional do IBAMA, do ICMBio e da FUNAI, a AGU expressamente afirmou que ‘não obstante o nítido esforço, em cumprimento ao decidido por essa Suprema Corte, de ações do Poder Executivo Federal relacionadas à melhoria na estrutura dos referidos órgãos, não há, até o momento, como se delimitar de forma objetiva, sob os prismas fático-jurídico, o quantitativo de vagas que poderão ser providas entre 2026 e 2027 para recomposição e fortalecimento da força de trabalho dos órgãos federais’ (e-doc. 299, p. 11).

117. Em outros termos, ainda que o acórdão tenha expressamente determinado a necessidade de ‘um cronograma contínuo e gradativo, incluindo-se a garantia de dotação orçamentária, de liberação dos valores do Fundo Amazônia, dos órgãos e fundos específicos, e de outros aportes financeiros previstos, e também de melhoria, aumento e lotação dos quadros de pessoal’, a AGU aduziu que não poderá dar cumprimento à determinação, pois ‘[s]eria prematuro assegurar de forma categórica quantos e quais concursos serão autorizados nos próximos anos

e, em especial, o número de entrantes, caso tais concursos sejam autorizados’ (e-doc. 299, p. 11).

118. Especificamente sobre a FUNAI, considerando a falta de apresentação do plano de fortalecimento institucional adequado às determinações da ADPF nº 760/DF, a AGU reportou o seguinte:

‘(2.3.2) Complementação do Plano da FUNAI: necessidade de prorrogação de prazo para cumprimento da obrigação

34. Assim como fez em relação ao Plano de Fortalecimento Institucional do ICMBio, esse STF determinou que o plano apresentado pela FUNAI deveria ser complementado com cronograma de execução e indicação de metas prioritárias.

35. Ocorre, todavia, que, em relação ao órgão indigenista, não foi possível cumprir todas as etapas de validação dos documentos no lapso temporal inicialmente designado.

36. Embora tenha sido apresentada a Reestruturação da Capacidade da FUNAI (eDoc. 267), por meio de GT de reestruturação, a complexidade das tratativas que vêm sendo conduzidas, bem como as diversas etapas envolvidas na elaboração dos planos que dizem respeito à FUNAI – a exemplo da submissão à deliberação pelo Conselho Nacional de Política Indigenista e encaminhamento formal da proposta ao MGI e subsequente análise –, tornaram o prazo de 20 dias corridos, concedido para a complementação do plano, insuficiente.

37. Diante disso, requer-se, respeitosamente, a concessão de prazo suplementar de 60 dias para a complementação do já apresentado Plano de Reestruturação da Capacidade da FUNAI, viabilizando a devida concepção e aprovação de seu cronograma e de suas metas prioritárias’ (e-doc. 299, p. 12/13, destaques no original).”

“120. Assim, considerando que MMA, IBAMA e ICMBio apresentaram seus respectivos planos de reestruturação, em relação a tais órgãos e autarquias houve o efetivo cumprimento da alínea ‘b’ do acórdão. Quanto à FUNAI, por outro lado, apesar de ter sido apresentado um plano (e-doc. 267 e 269), este não atendeu aos requisitos do acórdão, como, inclusive, foi reconhecido pela própria autarquia (e-doc. 298, p. 11, e e-doc. 299, p. 12/13).

121. De todo modo, ainda que cumpridas parcialmente as determinações da alínea ‘b’ do acórdão, entendo que devem ser apresentadas informações complementares no seguinte sentido:

(i) Sobre a utilização dos Fundos (Fundo Amazônia, FNMA, FNDF e FNMC) no fortalecimento institucional dos órgãos e entidades: considerando os dados que constam do Relatório de atendimento às decisões da ADPF nº 760 e da ADO nº 54 (e-doc. 262) e as informações prestadas pelo Ministério do Planejamento e Orçamento na audiência de contextualização (e-doc. 298, p. 11/12), deve ser esclarecido, de modo objetivo, se há pendências ao integral cumprimento da determinação contida no acórdão para ‘liberação dos valores do Fundo Amazônia, dos órgãos e fundos específicos, e de outros aportes financeiros previstos’ e de ‘vedação de contingenciamento orçamentário’. Tal determinação do acórdão é incompatível com a interpretação da necessidade de restrição orçamentária dos órgãos ambientais para o acesso aos Fundos, mesmo porque o mesmo acórdão determinou o reforço orçamentário do MMA, ICMBio, IBAMA e FUNAI. Em outras palavras, a União deve esclarecer os motivos de não ter descontingenciado os valores não-reembolsáveis do FNMC e os valores do FNDF, e [b] de ter alocado R\$ 96 milhões (do montante total de R\$ 100 milhões indicados à título de ‘receita’) do FNMA como ‘reserva de contingência’, indicando, de forma objetiva, se e como tais recursos serão empregados para o fortalecimento institucional de seus órgãos e entidades ambientais.

(ii) Sobre o ICMBio: (iii.1) o ICMBIO alega que, mesmo com a contratação de 180 novos servidores (em 2025), o déficit ainda será de 931 cargos vagos – assim, devem ser elencadas ações necessárias para redução dessa deficiência constatada; (iii.2) a diferença entre a demanda de 4.800 servidores temporários e a oferta de 3.500 até 2024 identificada pelo próprio Instituto não veio justificada com um estudo da sua necessidade, mas apenas fundada no total de vagas aprovadas para a carreira. De qualquer forma, é importante que o ICMBio avance no Programa de Gestão de Desempenho, estabelecendo metas compatíveis com as necessidades do órgão e o regime de trabalho dos servidores, para todo o corpo funcional, senão para a maioria, ainda no ano de 2025.

(iii) Sobre o IBAMA: (iv.1) informar os recursos orçamentários para garantir a integração indicada sobre os sistemas de informática; (iv.2) quanto às multas ambientais, continuar a implementação das medidas estabelecidas no Acórdão TCU 1.973/2022 – Plenário, incluindo as que estão em andamento e aquelas que ainda não foram iniciadas, nos termos do Acórdão TCU nº 48/2024 – Plenário. Da mesma forma que no ICMBio, é importante que o IBAMA avance no Programa de Gestão de Desempenho, estabelecendo metas compatíveis com as necessidades do órgão e o regime de trabalho dos servidores, para todo o corpo funcional, senão para maioria, ainda no ano de 2025.

(iv) Sobre a FUNAI: determinar que, em 30 (trinta) dias, a União apresente a proposta de reestruturação, com enfoque nas estruturas de proteção das TIs que se localizam dentro da Amazônia Legal; e que a FUNAI implemente Plano de Gestão de Desempenho, ainda no ano de 2025, com metas compatíveis com as necessidades do órgão e o regime de trabalho dos servidores.

122. Saliento, por fim, que as justificativas apresentadas pela AGU em sua petição (e-doc. 299, p. 11/12) não são suficientes para afastar a plena executi-

vidade da determinação expedida por este Supremo Tribunal Federal quanto à necessidade de ‘um cronograma contínuo e gradativo, incluindo-se a garantia de dotação orçamentária, de liberação dos valores do Fundo Amazônia, dos órgãos e fundos específicos, e de outros aportes financeiros previstos, e também de melhoria, aumento e lotação dos quadros de pessoal’.”

Apresentação, em sítio eletrônico, de relatórios, ações e resultados das medidas adotadas

“124. Assim, a União, o IBAMA o ICMBio e a FUNAI devem apresentar, em sítio eletrônico em formato aberto, relatórios objetivos, transparentes, claros e em linguagem de fácil compreensão ao cidadão brasileiro, contendo as ações e os resultados das medidas adotadas em cumprimento aos comandos determinados por este Supremo Tribunal Federal.”

“128. Portanto, foram informados os seguintes painéis eletrônicos de acompanhamento das medidas que estão sendo adotadas para fins de cumprimento da determinação constante da ADPF nº 760/DF:

- (i) o ‘Sistema de Monitoramento do PPCDAm (SISPPCDAm)’¹²¹;
- (ii) o ‘Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm/ICMBio – (ADPF nº 760 e ADO nº 54/DF)’¹²²;
- (iii) o ‘Portal de Dados Abertos do IBAMA’¹²³; e
- (iv) a ‘Operação Roraima Verde’¹²⁴;

[...]

¹²¹ <https://sisppcdam.mma.gov.br/paineis.html>.

¹²² <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acao-a-informacao/combate-ao-desmatamento/amazonia>.

¹²³ <https://dadosabertos.ibama.gov.br/>.

¹²⁴ <https://pamgia.ibama.gov.br/portal/apps/dashboards/0ad30d6727c64eeea4ceefdba6747104>.

130. Contudo, os *amici curiae* Observatório do Clima, Greenpeace, Instituto Socioambiental, ALANA e APIB tecem críticas ao novo sistema, em especial a ausência de relatórios objetivos, transparentes e de fácil compreensão [...].”

“132. Deste modo, entendo que a criação do SISPPCDAm cumpre as determinações contidas na alínea ‘c’ do acórdão.

133. Nada obstante, ainda que cumprida a obrigação fixada pelo Plenário do STF, entendo relevante determinar que SISPPCADAm seja complementado com o seguinte: (i) inserir no portal a informação sobre a periodicidade das atualizações do sistema (em especial, no que se refere à aba específica da ADPF nº 760/DF); (ii) deixar de modo claro e fácil as informações sobre quando e como as ações que foram cumpridas, por meio de mapas, gráficos e outras técnicas de comunicação; (iii) integrar o SISPPCDAm com o SINIMA; e (iv) fortalecer a divulgação institucional do Sistema, com destaque e *link* para acesso, na página eletrônica do MMA, do IBAMA, do ICMBio e da FUNAI.”

Abertura de créditos extraordinários, com vedação de contingenciamento orçamentário

“139. O detalhamento dos orçamentos de 2024 (inclusive os créditos extraordinários) e a previsão orçamentária para os exercícios de 2025, 2026 e 2027 de IBAMA e ICMBio estão descritos (exclusivamente para o bioma Amazônia) no Relatório (e-doc. 263, p. 24/34) e correspondem aos valores previstos tanto no Plano do IBAMA (e-doc. 304, p. 23) quanto no Plano do ICMBio (e-doc. 305, p. 25-32) para os exercícios de 2025, 2026 e 2027.

[...]

140. Considerando que as demandas orçamentárias de ICMBio e IBAMA foram encampadas pelo Relatório elaborado pelo MMA, a última obrigação prevista no acórdão quanto a este ponto específico foi cumprida, restando somente averiguar se para os orçamentos de 2025, 2026 e 2027 os valores projetados

serão devidamente estabelecidos nas leis orçamentárias anuais e se não haverá contingenciamento – como determinado na ADPF nº 760.

141. Assim, na hipótese de tais valores não serem aprovados após as votações no âmbito do Poder Legislativo, a União deve assegurar e garantir a correspondente execução, seja por recursos orçamentários (créditos adicionais ou extraordinários, bem como os valores decorrentes do descontingenciamento dos Fundos) ou extraorçamentários.

142. Recordo que há determinação expressa no acórdão de vedação de contingenciamento orçamentário para cumprimento das metas estabelecidas, bem como de ‘liberação dos valores do Fundo Amazônia, dos órgãos e fundos específicos, e de outros aportes financeiros previstos.’”

“144. Reforço, novamente, que as justificativas apresentadas pela AGU em sua petição (e-doc. 299, p. 11/12) não são suficientes para afastar a plena executividade da determinação expedida por este Supremo Tribunal Federal quanto à necessidade de ‘um cronograma contínuo e gradativo, incluindo-se a garantia de dotação orçamentária, de liberação dos valores do Fundo Amazônia, dos órgãos e fundos específicos, e de outros aportes financeiros previstos, e também de melhoria, aumento e lotação dos quadros de pessoal.’”

Diálogo entre o STF e o SIDH

Não houve diálogo.

Dispositivo da decisão

“145. Por todo o exposto, diante do não cumprimento de vários aspectos da decisão deste Supremo Tribunal Federal por parte da União e diante dos graves e notórios problemas na gestão ambiental verificados, homologo apenas parcialmente o cumprimento do acórdão proferido na ADPF nº 760/DF e na ADO nº 54/DF, considerando a apresentação: (i) do Plano de Execução dos Objetivos Prioritários do PPCDAm 2024-2027 (e-doc. 262) e do 1º Relatório Anual da 5ª Fase do PPCDAm (e-doc. 315); (ii) do Plano de Fortalecimento Institucional do IBAMA (e-doc. 304); (iii) do Plano de Fortalecimento Institucional do ICMBio (e-doc. 305); e (iv) do SISPPCDAm.

146. Diante da homologação apenas parcial, a União (por meio de seus órgãos e entidades ambientais) deve prestar os esclarecimentos complementares adiante apontados, visando o cumprimento integral do acórdão da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.”

“147. Em primeiro lugar, quanto à alínea ‘a’ do acórdão, determino que sejam indicados mecanismos e métricas que permitam o controle das medidas eleitas e do resultado esperado/alcançado (por exemplo, em vez de números absolutos, o percentual de redução da degradação que se pretende atingir com a respectiva ação – destacando-se a metodologia desta projeção). [...]

148. Em segundo lugar, diante da necessidade de implementação das metas estabelecidas pelo MMA nos Objetivos prioritários 7 e 8 do Plano (e-doc. 262); [...], determino ao CONAMA que delibere sobre a edição de ato normativo, nos moldes das Instruções Normativas do IBAMA já existentes, a fim de que:

[...]

149. [...] a obrigatoriedade de Estados e Municípios i) integrarem ao SINAFLO os documentos emitidos por seus respectivos órgãos ambientais com base no art. 26 da Lei nº 12.651/2012, especialmente o DOF e a ASV; ii) incluírem no DOF, ASV e documentos congêneres o número de inscrição do imóvel em questão no CAR; e iii) garantirem amplo acesso às GTAs pelas autoridades federais e estaduais competentes. [...]

[...]

151. Em quarto lugar, determino que a União, em 60 (sessenta) dias:

(i) apresente um plano para tornar acessível os dados das Guias de Trânsito Animal (GTA) aos órgãos de fiscalização ambiental nos Estados com maior desmatamento e da Amazônia Legal, para evitar a indicação inde-

vida da origem do gado bovino e assim permitir a adequada fiscalização ambiental; e

(ii) aperfeiçoe o SINAFLOR, para: (ii.1) integração com sistemas de monitoramento e planos de manejo florestal e da cadeia de custódia da madeira, DOF e documentos fiscais; (ii.2) concessão de acesso ao sistema para todos os Municípios que receberem delegação de competência estadual para a emissão de ASV.

152. Em quinto lugar, determino que os Estados da Federação informem ao IBAMA, trimestralmente, todos os Municípios com competências delegadas para emissão de ASV e outros atos decorrentes do art. 26 da Lei nº 12.651/2012, sob pena de nulidade dos atos praticados pelas municipalidades.

153. Em primeiro lugar, quanto à alínea 'b' do acórdão, devem ser apresentadas informações complementares no seguinte sentido:

(i) Sobre a utilização dos Fundos (Fundo Amazônia, FNMA, FNDF e FNMC) no fortalecimento institucional dos órgãos e entidades: [...]. [...] Em outras palavras, a União deve esclarecer os motivos [a] de não ter descontingenciado os valores não-reembolsáveis do FNMC e os valores do FNDF, e [b] de ter alocado R\$ 96 milhões (do montante total de R\$ 100 milhões indicados à título de 'receita') do FNMA como 'reserva de contingência', indicando, de forma objetiva, se e como tais recursos serão empregados para o fortalecimento institucional de seus órgãos e entidades ambientais.

(ii) Sobre o corpo funcional do ICMBio, IBAMA e FUNAI: [...].

(iii) Sobre o IBAMA: (iv.1) informar os recursos orçamentários para garantir a integração indicada sobre os sistemas de informática; e (iv.2) quanto às multas ambientais, continuar a implementação das medidas estabelecidas no Acórdão TCU 1.973/2022 – Plenário, [...];

(iv) Sobre a FUNAI: determino que: (iv.1) em 30 (trinta) dias, a Fundação apresente plano de reestruturação, com enfoque nas estruturas de proteção das TIs que se localizam dentro da Amazônia Legal, com metas, indicadores de avaliação e monitoramento, recursos disponíveis e necessários, com matrizes de risco e responsabilidade; (iv.2) implemente Plano de

Gestão de Desempenho, ainda no ano de 2025, com metas compatíveis com as necessidades do órgão e o regime de trabalho dos servidores;

154. Em segundo lugar, em razão dos óbices ventilados para efetiva utilização dos recursos alocados nos Fundos destinados à proteção ambiental, esclareço desde logo que:

(i) Toda a despesa dos Fundos ambientais, [...], no tocante à parte de responsabilidade da União, deve ser executada como obrigatória, não podendo ter qualquer limitação – seja na elaboração do orçamento seja na execução;

(ii) Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos no art. 3º da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, as despesas nos valores custeados com recursos de doações de terceiros para o Fundo Amazônia.

155. Em terceiro lugar, determino que a CGU acompanhe a implementação de medidas visando à maior efetividade na arrecadação de multas, apresentando relatórios semestrais sobre os avanços obtidos e necessidades de aprimoramento.

[...]

157. Em relação à alínea ‘c’ do acórdão, o SISPPCDAm deve ser complementado com o seguinte:

(i) inserir no portal a informação sobre a periodicidade das atualizações do sistema (em especial, no que se refere à aba específica da ADPF nº 760/DF);

(ii) deixar de modo claro e fácil as informações sobre quando e como as ações foram cumpridas, por meio de mapas, gráficos e outras técnicas de comunicação;

(iii) integrar o SISPPCDAm com o SINIMA; e

(iv) fortalecer a divulgação institucional do Sistema, com fácil visualização, destaque e *link* para acesso, na página eletrônica do MMA, do IBAMA, do ICMBio e da FUNAI.

158. No tocante aos pontos homologados do plano, determino a apresentação de relatórios semestrais de monitoramento e avaliação, a serem monitorados pelo Núcleo de Processos Estruturais da Presidência do STF.”

ADPF 760 ED: Decisão monocrática – embargos de declaração sobre os planos de ação para combate ao desmatamento na Amazônia Legal

Identificação da decisão

Relator: Ministro André Mendonça

Julgamento: 17.03.2025



FASE 1 – Diagnóstico do problema e atribuição de caráter estrutural ao processo

FASE 2 – Apresentação e avaliação de Plano

FASE 3 – Monitoramento

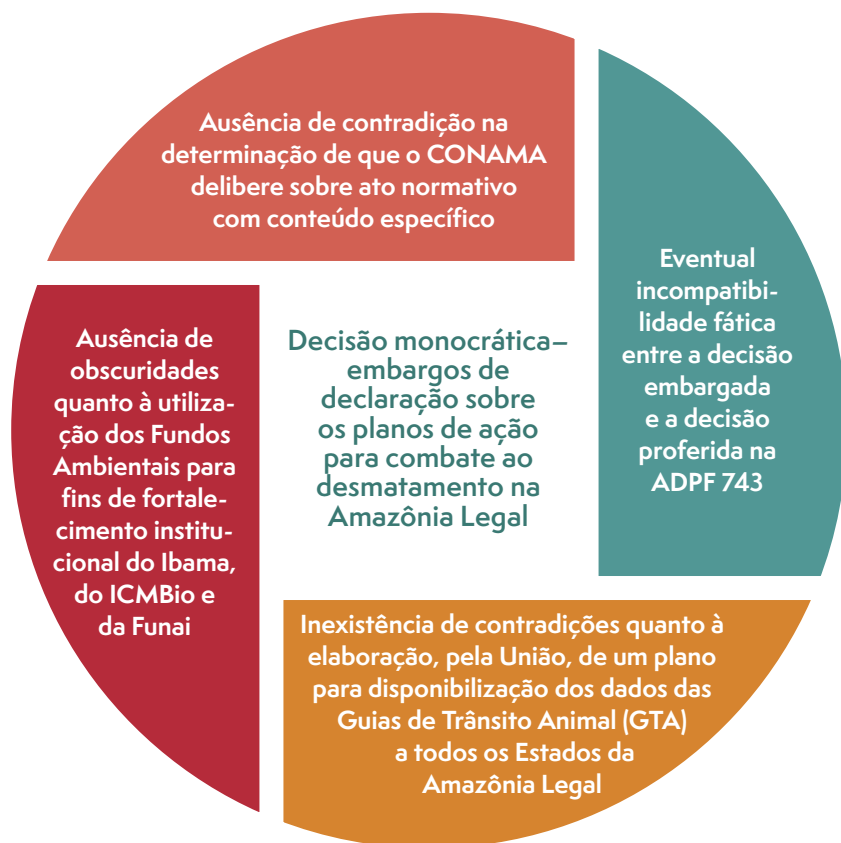
Resumo da decisão

Decisão monocrática em embargos de declaração opostos pela União contra a decisão que homologou parcialmente o conjunto de planos e medidas apresentadas pela União, com vistas ao cumprimento do acórdão proferido na ADPF 760/DF e na ADO 54/DF, o qual determinou a apresentação de esclarecimentos complementares. Embargos de declaração rejeitados pelo Supremo Tribunal Federal por ausência de omissão, contradição e obscuridade.

Ementa

Não houve ementa.

Fundamentação e determinações complementares



Ausência de contradição na determinação de que o CONAMA delibere sobre ato normativo com conteúdo específico

“8. Assim, em primeiro lugar, não há contradição em se determinar ao CONAMA – órgão do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) com atribuição para ‘deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida’ (art. 6º, inciso II, da Lei nº 6.938/1981) – a edição de ato normativo que busque, justamente, a redução da degradação ambiental na Amazônia Legal.

9. Na verdade, o comando dirigido ao Conselho visa garantir que a omissão inconstitucional identificada pela Corte seja suprida por meio de deliberações a serem conduzidas pelo próprio órgão – que, diga-se, é dotado de capacidade técnica e institucional para essa função. A fixação dos temas do ato normativo que deve ser posto em deliberação pelo CONAMA, não descaracteriza essa intenção e nem seu caráter ‘democrático, deliberativo e plural’.”

Eventual incompatibilidade fática entre a decisão embargada e a decisão proferida na ADPF 743

“22. O segundo ponto dos embargos se refere à suposta omissão no que se refere a uma eventual ‘incompatibilidade fática entre a decisão embargada e [a] decisão proferida na ADPF 743’ [...].

23. De acordo com a União, a incompatibilidade entre os comandos emitidos na ADPF 743 e na presente ADPF 760 estaria configurada porque ‘enquanto a decisão proferida nestes autos determina que os entes subnacionais integrem o SINAFLO (o que ocorreria pela edição de ato normativo do CONAMA), a decisão proferida na ADPF 743 determina que os entes subnacionais utilizem, diretamente, apenas o SINAFLO’ [...].

[...]

27. É notório, portanto, que o Ibama, no âmbito da ADPF nº 760/DF informou que estava desenvolvendo, com recursos próprios e auxílio do SERPRO, uma 'API' – *sigla em inglês para Interface de Programação de Aplicações* – para integração entre o SINAFLOR e os sistemas estaduais, justamente para suprir as dificuldades de obtenção de dados (a mesma dificuldade que, de outro modo, foi relatada na ADPF nº 743/DF).

[...]

32. Portanto, com os dados contantes dos presentes autos, determinei ao CONAMA – considerando ser este o ambiente ideal (democrático, plural e deliberativo) para decidir a melhor forma de tratamento dos dados referentes ao SINAFLOR, ao DOF e à ASV – que editasse ato normativo 'nos moldes das Instruções Normativas do Ibama já existentes', de acordo com as balizas delineadas a partir da legislação de regência e das próprias ponderações trazidas pelo ente central acerca dos óbices por ele enfrentados.

33. Desse modo, não há qualquer omissão a ser suprida. Ainda que a decisão proferida na ADPF nº 743 tenha imposto aos Estados e Municípios o uso imediato do SINAFLOR, ainda permanece a necessidade de tratamento e integração dos dados que estão em bases estaduais.

34. Entender de modo diverso seria considerar nulos os esforços administrativos e orçamentários (na ordem 'de mais de 2 milhões de reais', segundo a própria autarquia) até agora empreendidos pelo Ibama, na criação de ferramentas de integração entre sistemas federais, estaduais e, eventualmente, municipais.

35. Assim, sem prejuízo da utilização imediata do SINAFLOR para a emissão de ASV por Estados e Municípios (ADPF nº 743), permanece válido o comando de integração dos dados estaduais e municipais aos sistemas federais – inclusive para outros documentos, além da Autorização de Supressão Vegetal (ASV)."

Inexistência de contradições quanto à elaboração, pela União, de um plano para disponibilização dos dados das Guias de Trânsito Animal (GTA) a todos os Estados da Amazônia Legal

“37. [...] a União aponta uma suposta contradição na determinação de que o ente federal apresentasse um plano para tornar acessíveis os dados das Guias de Trânsito Animal (GTA) aos órgãos de fiscalização ambiental nos Estados com maior desmatamento e da Amazônia Legal, para evitar a indicação indevida da origem do gado bovino e assim permitir a adequada fiscalização ambiental.

[...]

41. No mesmo sentido da argumentação desenvolvida acima em relação às Autorizações de Supressão Vegetal (ASV), ficou constatado, nos autos, que a falta de integração de sistemas federais (especialmente, o SINAFLOR), estaduais e, eventualmente, municipais em relação às Guias de Trânsito Animal (GTA) é um dos principais obstáculos para a realização da plena fiscalização do desmatamento na Amazônia Legal.

[...]

43. Portanto, os comandos contidos na decisão embargada que determinaram à União a elaboração de um plano para o tratamento dos dados produzidos pelos Estados tiveram em vista, justamente, o caráter integrativo e de coordenação central, exercido pela União, dentro da Federação brasileira, sobretudo em matéria ambiental.

44. Na coordenação do exercício da competência comum conferida a todos os entes federativos na proteção ao meio ambiente (art. 23, incisos VI e VII, da Constituição), cabe à União o papel de ‘promover a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, relacionados à proteção e à gestão ambiental’ (art. 7º, inciso IV, da Lei Complementar nº 140/2011).

45. Ademais, a Floresta Amazônica, por expressa disposição constitucional, é considerada patrimônio nacional (art. 225, § 4º, da Constituição), o que reforça ainda mais a necessidade de a União exercer o papel de coordenadora e integradora das ações estaduais e municipais que impactem ou protejam o meio ambiente amazônico.

[...]

47. Assim, não há na determinação de elaboração de um plano para viabilização de uma base de dados nacional – de atribuição da União – sobre as GTA – de atribuição dos Estados – qualquer contradição a ser superada.”

Ausência de obscuridades quanto à utilização dos Fundos Ambientais para fins de fortalecimento institucional do Ibama, do ICMBio e da Funai

“51. [...] a União argumenta que a decisão embargada estaria em desacordo com o caráter facultativo e vinculado dos Fundos Ambientais (Fundo Amazônia, FNMA, FNDF e FNMC) – o que impediria sua utilização para o fortalecimento institucional das autarquias federais de defesa do meio ambiente e dos direitos indígenas. Ademais, alega que houve emprego equivocado dos conceitos de contingenciamento e reserva de contingência.

52. Sobre o ponto, é importante esclarecer, desde logo, que a determinação de utilização dos Fundos Ambientais decorreu de deliberação do Plenário do Supremo Tribunal Federal e consta expressamente do acórdão que julgou a ADPF nº 760/DF. [...]

[...]

53. Também entendo oportuno salientar, que a menção nominal do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), do Fundo Nacional do Desenvolvimento Florestal (FNDF) e do Fundo Nacional de Mudança do Clima – como fundos que poderiam ser utilizados, além do Fundo Amazônia, para fins de cumprimento do

acórdão da ADPF nº 760/DF – foi feita pelo próprio Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, em relatório juntado aos autos [...].

[...]

55. Deste modo, é importante ter duas premissas fixadas: (i) a determinação para que a União realize o pleno fortalecimento institucional do Ibama, do ICMBio e da Funai, ‘incluindo-se a garantia de dotação orçamentária, de liberação dos valores do Fundo Amazônia, dos órgãos e fundos específicos, e de outros aportes financeiros previstos’, foi estabelecida no próprio acórdão que julgou a ADPF nº 760/DF; (ii) a menção nominal do FNMA, FNDF e FNMC foi realizada pelos próprios órgãos e autarquias da União em documentos juntados aos autos.

56. Com bases nessas premissas é que se determinou à União: (i) que esclarecesse o motivo de não ter utilizado os valores dos Fundos indicados por ela própria (que permaneceram ou contingenciados ou em reserva de contingência); e (ii) que se considerasse como obrigatórias as despesas a serem eventualmente custeadas com os Fundos, justamente para impedir que se mantivessem vultuosos recursos sem destinação, enquanto a União justificava a carência de receitas para a execução dos planos de fortalecimento institucional.

57. Assim, entendo que não há obscuridade alguma a ser esclarecida, estando mantidas as determinações para que: (i) a União garanta o fortalecimento institucional de Ibama, ICMBio e FUNAI por meio ‘de dotação orçamentária, de liberação dos valores do Fundo Amazônia, dos órgãos e fundos específicos, e de outros aportes financeiros previstos’; e (ii) que, no caso dos fundos, não haja óbice à sua efetiva utilização, acaso evidenciada, pela União, a necessidade de seu emprego. Dito de forma direta, o que o acórdão exequendo e a decisão homologatória impedem é que a União deixe de cumprir as obrigações que lhes foram impostas, alegando ausência de recurso orçamentário para tanto e, ao mesmo tempo, deixem de utilizar valores existentes, mas ‘contingenciados’, ou alocados em ‘reserva de contingência’.

58. De outro bordo, no que concerne à solicitação de esclarecimento acerca da ‘viabilidade de a União utilizar outras dotações orçamentárias, que não exclusivamente as dos fundos ambientais, com o objetivo de cumprir as metas de fortalecimento institucional constantes dos planos já apresentados’ [...], reputo, mais uma vez, que não há nada a esclarecer.

59. Em nenhum momento a decisão embargada determinou a utilização dos recursos depositados nos Fundos Ambientais como única fonte orçamentária para o fortalecimento institucional do Ibama, ICMBio e FUNAI. Aliás, tal determinação, se tivesse sido feita, contrariaria a própria deliberação tomada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, acima já reproduzida.

60. Em outros termos, o STF deliberou que o Poder Executivo federal não poderá apresentar escusas de natureza orçamentária como justificativa para se eximir dos planos de fortalecimento institucional das entidades federais listadas no acórdão. E, do mesmo modo, a decisão embargada determinou que não incidissem eventuais obstáculos de natureza financeira ou orçamentária para o emprego dos recursos contidos nos Fundos Ambientais para esse mesmo fim, complementando a determinação que já foi veiculada no acórdão da ADPF nº 760/DF.”

Diálogo entre o STF e o SIDH

Não houve diálogo.

Dispositivo da decisão

“62. Por todo o exposto, rejeito os embargos de declaração.”

ADPF 743¹²⁵ – EMERGÊNCIA CLIMÁTICA: PREVENÇÃO E COMBATE A INCÊNDIOS NA AMAZÔNIA E NO PANTANAL

Identificação do caso

Requerente: Rede Sustentabilidade

Interessados: União e outros

Amici curie: Laboratório do Observatório do Clima – OC e outros

Audiência pública: não¹²⁶

Relator: Ministro André Mendonça

Redator do acórdão: Ministro Flávio Dino

Relator do último incidente: Ministro Flávio Dino

DECISÃO 1

20.03.2024

ADPF 743: Afastamento do estado de coisas inconstitucional e imposição de medidas estruturais de proteção ao ambiente

DECISÃO 2

27.08.2024

ADPF 743: Adoção de medidas urgentes contra incêndios ambientais na Amazônia e Pantanal

DECISÃO 3

15.09.2024

ADPF 743: Emergência climática – medidas excepcionais de prevenção e combate a incêndios e crimes ambientais

DECISÃO 4

12.11.2024

ADPF 743 MC-Ref: Competência decisória sobre políticas ambientais para proteção dos biomas Amazônia e Pantanal

¹²⁵ Julgamento em conjunto com a ADPF 746 e a ADPF 857.

¹²⁶ Foram realizadas audiências para conciliação e discussão do Plano de Ação em: 10.09.2024, 19.09.2024, 03.12.2024, 13.03.2025 e 13.05.2025.

Resumo do caso

Arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) em que se requer o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional em razão de condutas comissivas e omissivas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, relativas à gestão ambiental, sobretudo em relação aos biomas Pantanal e Amazônia. Os requerentes alegam que a gestão ambiental dos referidos biomas padece de falhas estruturais consubstanciadas em ações erráticas e desconexas, bem como em inações governamentais, o que implica violação ao direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado. O Supremo Tribunal Federal entendeu que haveria, no caso, um processo de constitucionalização ainda em curso quando do julgamento da arguição, na medida em que se constata a existência de evolução nas políticas públicas voltadas à proteção do ambiente. Assim, conquanto não caracterizado o estado de coisas inconstitucional, julgou-se parcialmente procedente a ação e determinou-se a adoção de uma série de medidas estruturais a serem implementadas pelo poder público. Após o julgamento de mérito, foi designada audiência de conciliação para debater medidas necessárias ao cumprimento do Acórdão e foi determinada a adoção de medidas urgentes para combater os incêndios na Amazônia e no Pantanal. A Advocacia-Geral da União (AGU) propôs medida liminar requerendo a suspensão de ações em curso nas instâncias inferiores. O Tribunal referendou a medida cautelar e determinou a suspensão dos processos judiciais em tramitação nas instâncias ordinárias, pois o STF deve centralizar as decisões para garantir a implementação uniforme das políticas ambientais e evitar que decisões judiciais locais interfiram nas ações coordenadas definidas na ADPF 743, enfatizando que a proteção dos biomas Amazônia e Pantanal e o combate aos incêndios exigem uma articulação integrada entre a União e os Estados.

Preservação do ambiente
(art. 186, II, da CF/1988)



Ameaça socioambiental
(art. 225 da CF/1988)

ADPF 743: Afastamento do estado de coisas inconstitucional e imposição de medidas estruturais de proteção ao ambiente

Identificação da decisão

Relator: Ministro André Mendonça

Redator do acórdão: Ministro Flávio Dino

Julgamento: 20.03.2024



FASE 1 – Diagnóstico do problema e atribuição de caráter estrutural ao processo

FASE 2 – Apresentação e avaliação de Plano

FASE 3 – Monitoramento

Resumo da decisão

A decisão proferida pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) abordou a evolução das políticas públicas de proteção ambiental, consignando avanços no combate ao desmatamento ilegal na Amazônia e no Pantanal e reconhecendo a modificação fática dos elementos caracterizadores do estado de coisas inconstitucional existente no momento de propositura da ação. Constatou, entretanto, que a normalização constitucional ainda está em processo. O Tribunal determinou ao governo federal que, em 90 dias, apresente planos de prevenção e combate aos incêndios, recupere a capacidade do Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais (PREVFOGO), divulgue dados orçamentários de 2019 e 2020, torne públicos dados sobre autorizações de supressão de vegetação,

complemente o Plano de Ação para Controle do Desmatamento da Amazônia (PPCDAm) e elabore relatórios semestrais sobre suas ações. Além disso, o Observatório do Meio Ambiente do Judiciário deverá monitorar os processos com impacto no desmatamento, garantindo que o governo adote medidas concretas para a plena conformidade constitucional na área ambiental.

Ementa

“CONSTITUCIONAL. AMBIENTAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. MODIFICAÇÃO FÁTICA DOS ELEMENTOS CARACTERIZADORES DO ESTADO DE COISAS EXISTENTE NO MOMENTO DA PROPOSITURA DAS AÇÕES. PAULATINA RETOMADA DA NORMALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS. DESCARACTERIZAÇÃO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL. NECESSIDADE DE ADOÇÃO DE MEDIDAS PARA O COMPLETO RESTABELECIMENTO DA NORMALIDADE CONSTITUCIONAL. PROCEDÊNCIA EM PARTE.

1. O reconhecimento do estado de coisas inconstitucional é uma técnica que deve ser vista *cum grano salis* e com a devida preocupação de ser manuseada como um ‘soldado de reserva’, a ser convocado quando resta manifesta situação patológica de falência estrutural da política pública de proteção e efetivação de direitos fundamentais.

2. Houve evolução nas políticas públicas voltadas à proteção do meio ambiente, consubstanciadas na implementação de medidas de combate ao desmatamento ilegal, desde a implementação de ações de fiscalização ambiental, até operações contra o corte e a comercialização de madeira ilegal, contra a invasão, desmatamento e garimpo ilegal em terras indígenas, bem como o reforço de outras medidas atinentes à promoção do meio ambiente ecologicamente equilibrado da Amazônia e do Pantanal.

3. A despeito do esforço para retomada das políticas públicas de proteção ao meio ambiente, o reduzido tempo de implementação das novas medidas ainda não foi suficiente para alcançar a plena normalidade constitucional, mas se percebe processo de constitucionalização ainda em curso.

4. Tratando-se da concretização de política pública transversal, a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado reclama a atuação coordenada de diversos órgãos e entidades da Administração Pública, na medida em que somente mediante atuação concertada de todo o Poder Público será alcançada a plena conformidade constitucional em matéria ambiental na Amazônia e Pantanal, inclusive com previsões orçamentárias e abertura de créditos extraordinários.

5. Julgamento conjunto das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental 743, 746 e 857.

6. Pedidos julgados parcialmente procedentes para determinar que: i) o Governo Federal apresente, no prazo de 90 dias, um plano de prevenção e combate aos incêndios no Pantanal e na Amazônia, que abarque medidas efetivas e concretas para controlar ou mitigar os incêndios e para prevenir novas devastações. Referido plano deverá ser apresentado ao Conselho Nacional de Justiça, que centralizará as atividades de coordenação e supervisão das ações decorrentes da execução da presente decisão; ii) o Governo federal apresente plano de recuperação da capacidade operacional do Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais – PREVFOGO, a ser apresentado ao CNJ, também no prazo de 90 dias; iii) o Governo Federal e Estaduais divulguem detalhadamente os dados relacionados ao orçamento e à execução orçamentária das ações relacionadas à defesa do meio ambiente relativos aos anos de 2019 e 2020; iv) o Ibama e os Governos Estaduais, por meio de suas secretarias de meio ambiente ou afins, tornem públicos, em até 60 dias, os dados referentes às autorizações de supressão de vegetação e que a publicidade passe a ser, doravante, a regra de referidos dados; v) o Governo Federal, em articulação com os demais entes e entidades competentes, apresente, no prazo de 90 dias, a complementação

do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal – PPCDAm, com propostas de medidas concretas, para: a) processar, de acordo com cronograma e planejamento a serem desenhados pelos atores envolvidos, as informações prestadas até a presente data ao Cadastro Ambiental Rural e aprimorar o processamento de informações a serem coletadas no futuro, preferencialmente com o uso de análise dinamizada; e b) integrar os sistemas de monitoramento do desmatamento, de titularidade da propriedade fundiária e de autorização de supressão de vegetação, ampliando o controle automatizado do desmatamento ilegal e a aplicação de sanções; vi) o Governo Federal elabore relatórios semestrais sobre as ações e resultados das medidas adotadas na execução do PPCDAm, a serem disponibilizados publicamente em formato aberto; vii) o Observatório do Meio Ambiente do Poder Judiciário, integrante do CNJ, monitore os processos com grande impacto sobre o desmatamento, em conjunto com este Tribunal.”

Tese

Não houve fixação de tese.

Fundamentação e determinações complementares



Voto do Relator, Ministro André Mendonça¹²⁷

Análise fática no âmbito do controle abstrato de constitucionalidade

“23. Realço, ainda, como já tive oportunidade de manifestar em outras ações, que, na minha compreensão, não há óbice ao escrutínio de fatos na seara do controle abstrato. Comungo do entendimento daqueles que vislumbram a necessidade de se superar, no exercício da jurisdição constitucional contemporânea, a anterior negligência que imperava em relação aos denominados ‘fatos constitucionais’, passando-se a considerar, no exame de constitucionalidade de determinado ato, a inevitável ‘comunicação entre norma e fato’.

24. Pela didática com que aborda o ponto, valho-me do seguinte escólio doutrinário do Ministro Gilmar Mendes, publicado na Revista Jurídica da Presidência da República, em momento próximo à edição das Leis que regem o iter procedimental das ações de controle de constitucionalidade abstrato entre nós:

[...]

É bem verdade que, se analisarmos criteriosamente a nossa jurisprudência constitucional, verificaremos que, também entre nós, se procede ao exame ou à revisão dos fatos legislativos pressupostos ou adotados pelo legislador. É o que se verifica na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a aplicação do princípio da igualdade e do princípio da proporcionalidade.

[...]

Hoje, não há como negar a ‘comunicação entre norma e fato’ (*Kommunikation zwischen Norm und Sachverhalt*), que, como ressaltado, constitui condição

¹²⁷ Nesse caso, assim como na ADPF nº 760, incluíram-se trechos da fundamentação do voto do Relator, Ministro André Mendonça, haja vista que a única divergência suscitada foi a regulamentação do uso do “Fundo Social”, na qual o Ministro Relator ficou vencido. Por essa razão, entendeu-se necessária a inclusão de trechos da fundamentação do Relator, com o objetivo de proporcionar melhor compreensão do acórdão, ainda que a regra metodológica usualmente adotada na coleção Cadernos de Jurisprudência seja de seleção de trechos da fundamentação do voto vencedor.

da própria interpretação constitucional. É que o processo de conhecimento aqui envolve a investigação integrada de elementos fáticos e jurídicos.

[...]

Restou demonstrado então que até mesmo no chamado controle abstrato de normas não se procede a um simples contraste entre disposição do direito ordinário e os princípios constitucionais. Ao revés, também aqui fica evidente que se aprecia a relação entre a lei e o problema que se lhe apresenta em face do parâmetro constitucional.

Em outros termos, a aferição dos chamados fatos legislativos constitui parte essencial do chamado controle de constitucionalidade, de modo que a verificação desses fatos relaciona-se íntima e indissociavelmente com a própria competência do Tribunal.

[...]

25. Afastando-se da realidade concreta sobre a qual incide o comando normativo impugnado, a jurisdição constitucional corre o risco de empreender atividade hermenêutica estéril, porque desprovida de eficácia prática, contribuindo, em última análise, para erosão da própria força normativa da Constituição, convertida em mera ‘folha de papel’ (HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: S.A. Fabris, 1991, p. 24). É preciso, portanto, assegurar mecanismos para prestação de uma tutela constitucional efetiva, atenta ao contexto fático sobre a qual recairá.

26. Em reforço, rememoro que, especificamente em relação aos últimos casos apreciados por esta Suprema Corte em matéria ambiental, verifica-se a superlativa relevância atribuída à informação ambiental, ao dado. E, nesse contexto, a fundamentalidade de se promover o adequado tratamento do dado ambiental, além, obviamente, da sua disponibilização.”

Apreciação judicial de políticas públicas

“34. (...) é igualmente pacífica na jurisprudência da Corte a possibilidade de, em determinadas situações, com parcimônia e temperança – observadas as cautelas inerentes ao dever de autocontenção judicial –, promover o exame de conformidade de determinada política pública com as balizas vinculativas impostas, tanto ao legislador – quando sobre ela delibera e define orientações –, quanto ao administrador – quando a formula e executa – pela Lei Fundamental.

35. Frisa-se, ademais, que no presente caso submete-se à jurisdição constitucional o exame de conformidade da política pública a partir dos resultados verificados após a sua fase de implementação, ou seja, já no seu último ciclo, de avaliação. Quanto ao ponto, rememoro as lições de Felipe de Melo Fonte, que em esforço de sistematização da matéria, apresenta as seguintes considerações:

‘[...]

Por fim, mas não menos importante, não resulta evidente de uma primeira leitura do texto constitucional qualquer papel de maior relevo para o Poder Judiciário em matéria de avaliação de políticas públicas. De fato, nos estritos termos da Constituição, cabe a este poder estatal efetuar o reconhecimento da inconstitucionalidade de atos da Administração Pública quando estes confrontarem com o texto constitucional, ou de sua ilegalidade quando aqueles não puderem ser enquadrados na ordem jurídica infraconstitucional. Segundo o conhecimento convencional, fora das hipóteses de ilegalidade e inconstitucionalidade dos atos administrativos ou das leis, não cabe aos magistrados efetuar qualquer ingerência sobre as decisões dos demais poderes estatais, os quais se inserem nas rubricas discricionariedade administrativa ou legislativa, conforme o caso.

Porém, como visto neste capítulo, esta descrição da realidade dificilmente poderia subsistir em um ambiente em que o Poder Judiciário reiteradamente profere decisões que afetam políticas públicas estabelecidas ou determinam a

sua realização. A necessidade de revisão da tese tornou-se imperiosa quando o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça – órgãos de cúpula do Poder Judiciário brasileiro – passaram a reconhecer legitimidade aos juízes para ingressar neste campo. Resta saber, assim, os limites e possibilidades desta incursão.’ (FONTE, Felipe de Melo. *Políticas públicas e direitos fundamentais*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 60-76; [...])”

Criminalidade na região amazônica

“37. Como já anteriormente mencionado, é fato público e notório a forte interseção entre (i) as questões ambientais – ponto fulcral das presentes arguições de descumprimento de preceito fundamental; (ii) a criminalidade organizada – inclusive transnacional; (iii) a ausência de atuação estatal – nos diversos níveis federativos – destinada à concretização dos direitos fundamentais prestacionais das populações envolvidas; e (iv) a irregularidade fundiária de tais regiões.

38. De acordo os dados levantados pela 2ª edição da Cartografia da violência na região amazônica, elaborada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública em parceria com instituições da sociedade civil, a taxa média de violência letal na Amazônia foi 45% superior à média nacional. Apesar dessa substancial elevação, os municípios da Amazônia classificados pelo IBGE como urbanos e intermediários apresentaram redução da taxa de mortes violentas intencionais entre 2021 e 2022. Já as cidades rurais apresentaram crescimento de 7,3% no mesmo período.

39. Em relação à violência perpetrada especificamente contra as populações indígenas, apurou-se que a taxa de mortes violentas deste grupo específico na Amazônia Legal é de 13,1 para cada 100 mil indígenas, segundo dados do Datasus. O número é 11% mais alto do que a média brasileira de mortes violentas intencionais de indígenas – de 11,8 por 100 mil indígenas. Já nos demais estados brasileiros fora da Amazônia Legal a taxa é de 10,4 vítimas a cada 100 mil indígenas. Ou seja, a taxa de mortes violentas de indígenas na Amazônia é 26% maior do que fora dela.”

“44. No que concerne à centralidade da questão fundiária para o adequado equacionamento da temática ambiental, verifica-se que tanto no âmbito do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm, quanto do Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa – Planaveg, havia “eixo” especificamente destinado ao tratamento da matéria.

[...]

48. Comungando da mesma premissa de raciocínio, embora com algumas ressalvas pessoais em relação ao extenso rol de medidas sugeridas, entendo também eu, como já antecipado, que a implementação de qualquer política pública voltada à proteção ambiental sem o anterior saneamento da questão fundiária está fada ao insucesso.”

Regularização fundiária na Amazônia

“50. A administração fundiária ‘consiste na gestão do território, exercida pelo Estado, em todos os seus aspectos e de forma integrada, desde a existência de um cadastro das terras, passando por um adequado sistema de registros, por um conjunto de regras para o adequado uso e ocupação das terras, pela gestão dos mercados de terras e dos tributos sobre a terra’ (REYDON, Bastiaan Philip. A Governança de Terras no Brasil: avanços e gargalos para a obtenção de segurança jurídica na terra. In: *Cadastro territorial no Brasil: perspectivas e o seu futuro*. Org.: José Heder Benatti. Belém: UFPA, 2018, p. 12-36).

51. Para o mesmo autor, a inadequação da política de administração fundiária atualmente existente decorre de quatro elementos: ‘a) ausência de um cadastro; b) a possibilidade de se apossar e regularizar terras; c) a ausência de tributo sobre a terra e que finalizam em d) a possibilidade de se especular continuamente as terras’.

52. Por sua vez, a superação dessa realidade e o estabelecimento de um ‘sistema de administração fundiária que gere uso, posse e propriedade da terra

e que leve ao desenvolvimento sustentável’ tem como condição *sine qua non* o saneamento adequado do primeiro daqueles elementos: o cadastro das terras.

[...]

59. Logo, tem-se que, se a regularização fundiária é a pedra angular para implementação exitosa de toda e qualquer política pública que incida em um dado espaço geográfico, o cadastramento adequado das terras é o ‘primeiro motor’ daquela. Com a implementação de um cadastro adequado, lastrado em informações fidedignas, é possível avançar para o ‘segundo nível’ da administração fundiária, que é composto pelos seguintes elementos: (i) registro da propriedade da parcela da terra; (ii) valor da terra; (iii) uso da terra; e (iv) desenvolvimento nas parcelas. [...].

[...]

62. O problema crônico foi objeto de análise pelo Tribunal de Contas da União, que, âmbito do processo de Tomada de Contas nº 011.713/2015-1, identificou cenário de ‘ausência de uma política pública abrangente e especificamente delimitada para a gestão dos recursos de solo do Brasil’ (Acórdão TCU nº 1.842/2015, inteiro teor, p. 1).

[...]

64. Nesse cenário caótico e disfuncional, não é de se estranhar que de acordo com projeções do próprio INCRA, ‘da área total do Estado do Amazonas, de 157 milhões de hectares, suspeita-se que nada menos que 55 milhões tenham sido grilados’ (BRASIL. Ministério de Política Fundiária e da Agricultura Familiar/ INCRA. *Livro Branco da Grilagem*. Brasília, DF, 2001).

[...]

78. Em resumo, a partir do cenário e dados acima apontados, se pode concluir que atualmente a realidade fática é marcada (i) pela ausência de qualquer destinação ou regularização de substancial parcela do território nacional – recordando-se que

28% do território da região amazônica, ou 142 milhões de hectares, é área não designada/devoluta, o que representa quase seis estados de São Paulo; (ii) pela absoluta ausência de integridade dos dados relacionados às áreas supostamente regularizadas – o que é facilmente verificável pelo simples cruzamento dos inúmeros (e burocráticos) cadastros públicos atualmente existentes, apontando-se para 26 milhões de hectares em conflito entre as diferentes agências governamentais –; e (iii) pela baixa qualidade dos dados existentes – considerando a ausência de georreferenciamento em parâmetros adequados.”

Importância da informação ambiental para a elaboração de políticas públicas

“80. [...], é preciso ‘despoluir’ os dados, e passar a gerenciá-los e produzi-los em moldes minimamente satisfatórios para, só então, de posse das informações fidedignas, com a real dimensão do problema e do seu contexto, esquadriñar uma política pública adequada.

81. Nessa perspectiva, na atual realidade, tutelar adequadamente a produção de dados em matéria ambiental é condição de possibilidade para tutelar adequadamente o meio ambiente.

[...]

82. A meu sentir, a melhor alternativa para o enfrentamento adequado do problema consiste na adoção de medidas que reforcem o engajamento dos particulares e, sobretudo, dos atores governamentais das esferas estadual e municipal para a adequada alimentação do Cadastro Ambiental Rural – CAR.

[...]

84. De acordo com didática explicação colhida do sítio eletrônico institucional do programa, o CAR foi ‘[c]riado pela Lei nº 12.651/2012, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente – SINIMA, e regulamentado pela Instrução Normativa MMA nº 2, de 5 de maio de 2014’, consubstanciando-se em

‘um registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais referentes às Áreas de Preservação Permanente – APP, de uso restrito, de Reserva Legal, de remanescentes de florestas e demais formas de vegetação nativa, e das áreas consolidadas, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento’¹²⁸

85. Ainda de acordo com a mesma fonte, ‘[a] inscrição no CAR é o primeiro passo para obtenção da regularidade ambiental do imóvel, e contempla: dados do proprietário, possuidor rural ou responsável direto pelo imóvel rural; dados sobre os documentos de comprovação de propriedade e ou posse; e informações georreferenciadas do perímetro do imóvel, das áreas de interesse social e das áreas de utilidade pública, com a informação da localização dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Preservação Permanente, das áreas de Uso Restrito, das áreas consolidadas e das Reservas Legais’ [...].

86. Com as informações obtidas através do referido Cadastro, é possível cruzar os dados registrados quanto à ‘i) existência de plano de manejo autorizado; ii) autorização de desmatamento para uso alternativo do solo; iii) os dados cadastrais da pessoa que se declarou proprietário; iv) a área declarada como consolidada pelo proprietário (Artigo 3º, inciso IV da Lei 12.651/2012); v) se a ocupação efetiva do solo atendeu aos requisitos previstos no Artigo 5º da Lei 11.952/2009’ com as imagens de satélite com alta resolução temporal e espacial, tais como aquelas obtidas através dos sistemas *Planet Labs*, *SATVeg*.

87. De acordo com o que preconiza o § 1º do art. 29 da Lei nº 12.651, de 2012, ‘[a] inscrição do imóvel rural no CAR deverá ser feita, preferencialmente, no órgão ambiental municipal ou estadual’.

88. Ocorre que, a partir de informações obtidas pelo Núcleo de Processos Estruturais vinculado à Presidência desta Suprema Corte – criado na presente

¹²⁸ Disponível em: <https://www.car.gov.br/#/sobre>. Acessado em 05/12/2023.

gestão do Ministro Roberto Barroso –, '[d]esde sua constituição, o CAR já recebeu mais de 7 milhões de cadastros, mas os Estados avaliaram apenas cerca de 2% dos dados enviados'.

89. Nesse diapasão, diante da centralidade ostentada pelo CAR e da evidente omissão das autoridades públicas estaduais e municipais, entendo ser imperiosa a cominação de prazo para que os referidos entes adotem as medidas técnico-administrativas necessárias ao adequado e tempestivo processamento das informações encaminhadas pelos particulares, com vistas à adequada atualização dessa fundamental base de dados.

[...]

93. Perpetua-se, assim, o ciclo vicioso de (i) alimentação de informações no Cadastro Ambiental Rural de forma autodeclaratória pelos pretensos proprietários; (ii) com vistas à regularização de área pretensamente ocupa de maneira lícita; (iii) com a subsequente indicação de determinada parcela para obtenção de autorização para supressão regular da vegetação; (iv) deferida, em processo administrativo por vezes não suficientemente instruído – e não acessível –; (v) culminando, na realidade prática, na cristalização do cenário anteriormente apontado, de caos informacional que, por sua vez, fulmina qualquer pretensa medida de combate a esse estado de coisas.

94. Mantém-se, assim: [a] a regularização de áreas por vezes ilicitamente ocupadas por grileiros e outros atores responsáveis pela degradação ambiental da região; e [b] a efetiva supressão de área distinta daquela efetivamente autorizada."

Importância das ações de comando e controle

"95. É preciso, [...], que haja o estabelecimento de mecanismos efetivos de fiscalização para que se possa alcançar o nível de integridade minimamente satisfatório para o desenho e implementação de uma política ambiental adequada.

96. Exemplo de iniciativa exitosa na combinação dos elementos aqui mencionados – uso de modernas tecnologias para maior acurácia na obtenção de dados de localização espacial associado a medidas de comando e controle capazes de reprimir tempestivamente as condutas irregulares identificadas – consiste no Programa Brasil M.A.I.S. – Meio Ambiente Integrado e Seguro, desenvolvido pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, a partir da edição da Portaria MJSP nº 535, de 29 de setembro de 2020.

[...]

100. Portanto, para o estabelecimento das condições necessárias à implementação de uma política pública efetivamente vocacionada à adequada gestão dos solos no país – através da correta alimentação e gestão do CAR, e de outras medidas indutoras da utilização, pelos particulares envolvidos, de instrumentos de georreferenciamento em escalas satisfatórias, conforme métrica estabelecida pelas instâncias gestoras do INDE –, tem-se na concreta adoção de medidas de comando e controle devidamente estruturadas e de perene execução outra inafastável condição de possibilidade à tutela verdadeiramente eficaz do meio ambiente.

101. É a partir desse contexto, por meio do qual procuro demonstrar, a meu sentir, a fundamental relevância de se promover solução que conjugue (i) medidas de gestão de dados ambientais e fundiários (ii) com ações de comando e controle; que passo à parte conclusiva do presente voto.”



Voto do Ministro Flávio Dino¹²⁹ (Redator do Acórdão)

Cadastro Ambiental Rural (CAR)

“O CAR avançou, é verdade, na autodeclaração, sobretudo dos grandes proprietários, mas há muita superposição de CAR, unidade de conservação federal e terras indígenas, levando a pleitos sucessivos de declaração de nulidade de CAR por superposição com terras públicas. Não houve processo de

¹²⁹ Termos do voto do Ministro Flávio Dino, vencido neste ponto o Ministro Relator André Mendonça.

homologação por deficiência desse sistema tecnológico. A realidade é essa, pelo menos, foi o que vivi à frente do Governo do Maranhão. O cidadão, proprietário, fazia o CAR, mas, na hora de homologar definitivamente, que exigiria uma providência, então, do Ministério da Agricultura e não mais do Ministério do Meio Ambiente, essa homologação não era feita. Acho que esse dado foi referido, inclusive, pelo Ministro André em seu voto: apenas 5%, algo assim, estariam efetivamente homologados.

De modo que divirjo desse ponto portanto. Creio que essas providências atinentes ao CAR devem ficar para o plano, por serem medidas concretas, complexas, que não temos elementos técnicos, neste momento, para aquilatar o estado da arte, para aquilatar se há sistema para fazer isso. Lembro que estamos falando de dezenas de milhões de propriedades em um país de 8 milhões, 511 mil quilômetros quadrados. Preferiria em relação à temática do CAR uma autocontenção. Exigimos que o plano trate do CAR, mas não fixamos prazo, não fixamos metas e deixamos o processo dialógico de construção do plano chegar à conclusão de percentuais e de prazos. Tenho, portanto, essa divergência com o Relator.”

Regulamentação do Fundo Social

“Sua Excelência preconiza a regulamentação do Fundo Social – nessa distribuição que ele fez agora, é o item VIII do voto. Ele defende a regulamentação, no prazo de 180 dias, do Fundo Social previsto pelo artigo 47 da Lei nº 12.351. Novamente, aqui, vou pelo caminho da autocontenção, porque este Fundo Social não é sequer específico para matéria ambiental. Ele tem uma abertura, uma destinação discricionária. Ele pode ser para o tema ambiental? Pode, mas pode não ser. Ele pode ser para educação, para saúde, para habitação, para saneamento. Creio que é um passo adiante ou um passo além do que deveríamos dar, fixar, sem a leitura, neste momento, das questões orçamentárias, dizermos de maneira mandatória que o Fundo Social tem que ir para o meio ambiente. Pode não ir,

esse é um tema que o Congresso vai tratar. De maneira que peço vênha ao Relator para nesse ponto também divergir.

Creio que, novamente, podemos prever que um Fundo Social integre o plano, mas sem fixar prazos, metas, nada desse tipo. Creio que não temos acervo informacional, dados técnicos, para avançar além daquilo que podemos avançar, resultando de duas, uma: ou determinamos algo impossível, o que resulta na inexecução, portanto na frustração da autoridade do Tribunal, ou, por outro lado, em havendo cumprimento, pode resultar em efeito deletério a outras políticas públicas.

É certo que o Supremo controla, mas lembro que temos um tema de repercussão geral que diz que o Poder Judiciário, quando controla políticas públicas, fixa programas, diretrizes, mas não medidas concretas, a não ser excepcionalmente. Particularmente, apesar de ter, a estas alturas, 35 anos como servidor público, em vários espaços, não me sinto informado para dizer que o Fundo Social deve ir para o meio ambiente. Realmente, eu substituiria as alusões tanto ao CAR quanto ao Fundo Social como referências para constar do plano que vai ser apresentado em 90 dias.”

Diálogo entre o STF e o SIDH

Voto do Relator, Ministro André Mendonça: “26. Em reforço, rememoro que, especificamente em relação aos últimos casos apreciados por esta Suprema Corte em matéria ambiental, verifica-se a superlativa relevância atribuída à informação ambiental, ao dado. E, nesse contexto, a fundamentalidade de se promover o adequado tratamento do dado ambiental, além, obviamente, da sua disponibilização.

27. A relevância dessas informações foi reconhecida pelo Direito Internacional do Meio Ambiente, através da Convenção de Aarhus sobre Acesso à Informa-

ção, Participação Pública na Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria Ambiental, adotada em 25 de junho de 1998, na cidade dinamarquesa de Aarhus, no âmbito do órgão regional das Nações Unidas para a Europa.

28. De acordo com a Convenção, a ‘informação ambiental’ consiste em ‘qualquer informação apresentada sob a forma escrita, visual, oral, electrónica ou outra sobre: a) o estado de elementos do ambiente, tais como o ar e a atmosfera, a água, o solo, a terra, os locais de interesse paisagístico e natural, a diversidade biológica e os seus componentes, incluindo os organismos geneticamente modificados e a interacção entre estes elementos; b) factores, tais como substâncias, energia, ruído e radiação e actividades ou medidas, incluindo medidas administrativas, acordos em matéria de ambiente, políticas, legislação, planos e programas que afectem ou que sejam susceptíveis de afectar os elementos do ambiente referidos na alínea a), bem como análises custo benefício e outras análises económicas e pressupostos utilizados no processo de tomada de decisões em matéria ambiental; c) o estado da saúde humana e da segurança, as condições de vida dos indivíduos, os locais de interesse cultural e as estruturas construídas, na medida em que estes elementos sejam ou possam ser afectados pelo estado dos elementos do ambiente ou, através desses elementos, pelos factores, actividades ou medidas referidas na alínea b);’ (art. 2º, item 3).”

Voto do Ministro Cristiano Zanin: “Na referida ação, o Plenário do STF deferiu cautelar para determinar aos juízes e tribunais que, observados os arts. 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, realizassem, em até noventa dias, audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contado do momento da prisão. E mais: para ordenar à União que liberasse o saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional, utilizando-o de acordo com a finalidade para a qual foi criado, sem realizar novos contingenciamentos. Ainda, concedeu liminar de ofício para exigir que a União

e os Estados, em particular o Estado de São Paulo, encaminhassem ao Supremo Tribunal Federal informações sobre a situação carcerária.

[...]

Na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio-92, foi elaborada a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, promulgada no Brasil pelo Decreto 2.652/1998, que prevê o dever de ‘proteger o sistema climático em benefício das gerações presentes e futuras da humanidade com base na equidade’ (artigo 3, ‘1’).

Em 1997, foi assinado o Protocolo de Quioto, que entrou em vigor no Brasil em 2005 (Decreto 5.445/2005) e definiu metas e objetivos específicos para a redução das emissões de gases causadores das mudanças climáticas. Em 2009, na Conferência Mundial do Clima de Copenhague – COP 15, foram estipuladas novas metas, incluindo a redução do desmatamento como estratégia fundamental para o combate às mudanças climáticas. Na COP 15, o Brasil assumiu pela primeira vez metas climáticas específicas.

Ainda no Brasil, a Lei 12.187/2009 estipulou a Política Nacional sobre Mudanças do Clima e, entre seus diversos instrumentos, o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento nos biomas (art. 6º, III). Ao regulamentar a referida lei, o Decreto 7.390/2010 definiu explicitamente o PPCDAm como sendo o plano de ação para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia (art. 17, I).

Em 2015, em Paris, na Conferência Mundial sobre Mudanças Climáticas – COP 21, foi celebrado acordo global climático, promulgado no Brasil pelo Decreto 9.073/2017, segundo o qual o país se comprometeu a zerar o desmatamento ilegal até 2030. O Acordo de Paris, como ficou conhecido, marca a aproximação definitiva entre a prevenção das mudanças climáticas e a proteção dos direitos humanos.

[...]

A Corte Constitucional Colombiana estabelece seis elementos caracterizadores do estado de coisas inconstitucional:

'Dentro de los factores valorados por la Corte para definir si existe un estado de cosas inconstitucional, cabe destacar los siguientes: (i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; (ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; (iii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de a acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; (iv) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos; (v) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupues-tal adicional importante; (vi) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial' (Sentencia T-025/04. Disponível em: <<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>>. Acesso em: 18 fev. 2023).

E complementa, estabelecendo que o estado de coisas inconstitucional

'[...] es una decisión judicial, por medio de la cual la Corte Constitucional declara que hay una violación masiva generalizada y sistemática de los derechos fundamentales es de tal magnitud, que configura una realidad contraria a los principios fundantes de la Constitución Nacional y estas situaciones pueden provenir de una autoridad pública específica que vulnera de manera constante los derechos fundamentales, o de un problema estructural que no solo compromete una autoridad sino que incluye también

la organización y el funcionamiento del Estado, y que por tanto se puede calificar como una política pública, de donde nace la violación generalizada de los derechos fundamentales’ (Sentencia T-025/04. Disponível em: <<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-02504.htm>>. Acesso em: 18 fev. 2023).”

Voto do Ministro Edson Fachin: “[...] a alegação de descumprimento dos compromissos internacionais assumidos pela República Federativa do Brasil, em particular na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, na Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas de 1998, no Protocolo de Kyoto de 2005 e no Acordo de Paris, de 2015, não veio acompanhada, nos instrumentos de defesa dos responsáveis pela formulação e execução das políticas públicas ambientais, pela demonstração de efetivo cumprimento das metas na proteção da Amazônia Legal e do Pantanal e do direito ao meio ambiente equilibrado compartilhado por todos.

Portanto, as alegações da exordial demonstram, *quantum satis*, a presença do requisito da ‘violação generalizada’ como lido pelo direito internacional dos direitos humanos, sendo *mister* reconhecê-lo como efetivamente preenchido no caso dos autos.

Como já se aduziu, a omissão estrutural é a causa de uma violação generalizada, cuja solução demanda uma resposta complexa do Estado.

[...]

A garantia do equilíbrio ecológico como condição de manutenção da vida em nosso Planeta vem sendo objeto de preocupações no âmbito internacional há várias décadas.

Nesse sentido, a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, reafirmando a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, proclama em seu Princípio nº 1:

‘O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras.’

O desenvolvimento sustentável passou, assim, a ser o objetivo a ser alcançado por todos os países, com previsão expressa no Princípio n. 4 da Declaração sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92, Rio de Janeiro, 1992), que firma:

‘Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento, e não pode ser considerada isoladamente deste.’

[...]

Detentor desse patrimônio inestimável, o Brasil participou dos diversos acordos internacionais que, desde 1992, ocuparam-se da questão climática: a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, de 1992, por meio da qual as Partes estabeleceram compromissos em relação à emissão de gases causadores do efeito estufa; o Protocolo de Quioto, firmado em 1997 e vigente desde 2005, complementar à Convenção de 1992, por meio do qual se renovam os compromissos dos países desenvolvidos e cria-se o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, permitindo a certificação de projetos de redução de emissões; e o Acordo de Paris, vigente a partir de 2016, por meio da qual os países comprometeram-se objetivamente, com metas específicas, para alcançar o intento de impedir o aumento climático acima de 1,5°C.”

Voto do Ministro Luiz Fux: “III. O fogo no Pantanal

O Pantanal, conhecido como a maior planície de inundação contínua do planeta, é o menor bioma brasileiro, com aproximadamente 150 mil km¹³⁰ (IBGE, 2004). Na parte brasileira, que é a mais extensa, localiza-se nos Estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, entre o Cerrado e a Floresta Amazônica.

Outrossim, faz parte da Reserva da Biosfera do Pantanal (UNESCO), a qual tem aproximadamente 260 mil km². A Reserva engloba tanto a planície pantaneira como as áreas de influência das cabeceiras dos rios que estruturam o seu sistema hídrico.¹³¹

Com a ratificação da *Convenção de Ramsar* (*‘Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional, especialmente como Habitat de Aves Aquáticas’*), de 1971, internalizada pelo Decreto 1.905/1996, o Brasil se comprometeu a proteger as zonas úmidas, como o Pantanal.

Note-se que a relação entre as áreas úmidas e a mudança do clima já foi reconhecida no âmbito da *Convenção de Ramsar*. A Conferência das Partes editou, entre outras, as *Resoluções VIII.3* (2002), *X.24* (2008), *XI.14* (2012) e *XIV.17* (2022), ressaltando a importância da preservação e da restauração dessas áreas para mitigar as alterações climáticas, além de esses espaços proporcionarem um amplo leque de serviços ecossistêmicos para o bem-estar humano (água, alimentos, combustíveis, benefícios culturais).

Embora o Pantanal, em sua totalidade, não tenha sido incluído na *‘Ramsar List’* (cabe a cada Estado membro da Convenção identificar as suas áreas úmidas de relevo internacional, inserindo-as na Lista de *‘Sítios Ramsar’*, nos termos do artigo 2.1 do tratado), dela constam quatro espaços menores dentro do bioma pantaneiro, quais sejam, o Parque Nacional do Pantanal Mato-Grossense, a Reserva Particular

¹³⁰ Documento disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/ppcdam_2023_sumario-rev.pdf, p. 52-56.

¹³¹ Cf. <https://reservasdabiosfera.org.br/reserva/rb-pantanal/>.

do Patrimônio Natural SESC Pantanal, a Reserva Particular do Patrimônio Natural Fazenda Rio Negro e a Estação Ecológica Taimã.¹³²

Cumpre destacar, de todo modo, que o dever de proteção se faz presente mesmo em relação às áreas não listadas, como enuncia o artigo 4.1 da Convenção, *litteris*: ‘Cada Parte Contratante deverá promover a conservação de zonas úmidas e de aves aquáticas estabelecendo reservas naturais nas zonas úmidas, quer estas estejam ou não inscritas na Lista, e providenciar a sua proteção apropriada.’

Voto da Ministra Cármen Lúcia: “19. Além das disposições constitucionais, nas relações internacionais o Brasil assumiu, seguidamente, compromissos no sentido de atuar para assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Desde a década de 1960, a comunidade internacional voltou sua atenção à necessidade de afirmação de políticas voltadas à preservação do meio ambiente em escala global. Os dirigentes políticos e as lideranças econômicas públicas lograram compreender que a questão ambiental deixara de ser sobre uma árvore, uma floresta ou uma nação. Cuidava-se da vida de todos os seres vivos e do presente e futuro da humanidade.

A Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, realizada em 1972, em Estocolmo-Suécia, é considerada a primeira Conferência global voltada ao tema ambiental, contando com a participação de 113 países.

Elaborou-se a Declaração de Estocolmo sobre Meio Ambiente Humano, com 26 princípios. Afirma-se, no primeiro dos princípios ali elencados, o ‘direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas, em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna, gozar de bem-estar e é portador solene de obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras’.

¹³² Informações disponíveis em <https://www.gov.br/mma/ptbr/assuntos/ecossistemas/areas-umidas/sitios-ramsar-brasileiros>.

[...]

Na Declaração do Rio de Janeiro, resultante da ECO/92, o Brasil comprometeu-se, entre outros, com o Princípio 3, no sentido que ‘o direito ao desenvolvimento deve ser exercido de tal forma que responda equitativamente às necessidades de desenvolvimento e ambientais das gerações presentes e futuras, e com o Princípio 15, no qual se definiu o princípio da precaução:

‘(...) de modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental’.

O princípio adotado é demonstrativo da intenção dos participantes daquela Conferência de editar atos de antecipação de riscos de danos, não se escolhendo apenas ou preferencialmente a reparação por lesões causadas, sendo de conhecimento geral que, em se tratando de meio ambiente, nem sempre a reparação é possível, viável e eficaz.

Assim, internacionalmente o Brasil comprometeu-se a assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como constante do sistema constitucional (inc. IX do art. 4º e art. 225 da Constituição do Brasil), sendo signatário, por exemplo, da Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito de 1989 (Decreto n. 875/1993) e da Convenção sobre Diversidade Biológica (Decreto n. 2.519/1998).

No Mercosul, a proteção ao meio ambiente é estabelecida no Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul (Decreto Legislativo n. 333/2003) e no Protocolo Adicional ao Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul em Matéria de Cooperação e Assistência frente a Emergências Ambientais (Decreto

n. 7.940/2013). Nesses documentos, tem-se que ‘Os Estados Partes reafirmam seu compromisso com os princípios enunciados na Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992’ (art. 1º do Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul).

20. Também em tratados de direitos humanos, adotados pelo Brasil, comprometeu-se o Estado a ter como seu dever assegurar o direito fundamental ao meio ambiente.

No Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC (Decreto n. 591/1992), o Estado brasileiro assumiu o compromisso de adotar medidas, mesmo legislativas, que visem a assegurar, progressivamente, o pleno exercício dos direitos nele reconhecidos: [...]

No art. 12 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC, também se prevê o dever de adoção, pelos Estados Partes, das medidas necessárias a assegurar a melhoria de todos os aspectos de higiene do trabalho e do meio ambiente, para assegurar o pleno exercício do direito de desfrutar o mais elevado nível possível de saúde física e mental: [...]

Em 1969, governando os Estados Unidos da América Richard Nixon, tem início a elaboração do conceito e de medidas a serem adotadas para a avaliação de impacto ambiental das práticas políticas, urbanísticas e sociais. A questão sócio-ambiental passa a ser mencionada em razão da visibilidade e impossibilidade de negação da poluição e seus efeitos na saúde humana.

Há cinquenta anos, em 1972, converteu-se o que era preocupação com a questão climática de muitos países em agenda a ser cumprida com o conserto de nações. Cento e treze Estados reúnem-se em Estocolmo para se ocuparem do tema. Passa-se da preocupação à ocupação com a matéria. Então, num mundo de polarização norte/sul, a pauta política e econômica dominante firmava-se na democratização, desenvolvimentismo e desmilitarização (Agenda 3D).

[...]

34. A construção jurisprudencial do estado de coisas inconstitucional tem origem no Tribunal Constitucional colombiano. Refere-se ao reconhecimento de omissão inconstitucional reiterada e relacionada a falhas estruturais que importam ofensa grave e contínua a direitos fundamentais.

Pelas decisões daquele Tribunal, os pressupostos básicos que caracterizam o estado de coisas inconstitucional são: a) a ofensa massiva e generalizada de direitos fundamentais que afetam número significativo de pessoas; b) a prolongada omissão das autoridades quanto ao cumprimento de suas obrigações para garantir os direitos fundamentais ou a adoção reiterada de práticas inconstitucionais; c) a ausência de medidas legislativas e/ou administrativas necessárias para evitar afrontas aos direitos fundamentais; d) a existência de problema social cuja solução demande a intervenção de várias entidades, requerendo a adoção de conjunto completo e coordenado de ações; e) o grande congestionamento judicial que se produziria se todas as pessoas afetadas pelo mesmo problema ajuizassem ações individuais para tutela dos seus direitos (Tribunal Constitucional da Colômbia, Sentencia n. SU-559, de 6.11.1997; Sentencia T-068, de 5.3.1998; Sentencia SU-250, de 26.5.1998; Sentencia T-590, de 20.10.1998; Sentencia T-525, de 23.7.1999; Sentencia T-153, de 28.4.1998; Sentencia T-25, de 22.1.2004)."

Dispositivo da decisão

“Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, em não reconhecer o estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental, vencidos os Ministros Edson Fachin, Luiz Fux e Cármen Lúcia, que o reconheçam. Por unanimidade, em julgar parcialmente procedentes os pedidos formulados nas ADPFs 743, 746 e 857: I – Contidos nos itens i) ‘a.’ e ‘a)’ das três arguições, à luz da fundamentação exposta tanto na presente assentada, quanto por ocasião do julgamento da ADPF nº 760 e da ADO nº 54, para que o Governo Federal apresente, no prazo de 90 dias, um ‘plano de prevenção e combate aos incêndios no Pantanal e na Amazônia, que abarque medidas efetivas e concretas para controlar ou mitigar os incêndios que já estão ocorrendo e para prevenir que outras devastações dessa proporção não sejam mais vistas’. Referido plano deverá ser apresentado ao Conselho Nacional de Justiça, que deverá centralizar as atividades de coordenação e supervisão das ações decorrentes da execução da presente decisão; II – Contido no item x) da ADPF nº 743 para que o Governo Federal apresente um ‘plano de recuperação da capacidade operacional do Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais – PREVFOGO’. O plano deve ser apresentado ao CNJ, também no prazo de 90 dias, nos mesmos moldes fixados no item anterior; III – Contidos nos itens vii) da ADPF nº 743 e ‘e.’ da ADPF nº 746, que almejam a divulgação, de modo detalhado, de dados relacionados ao orçamento e à execução orçamentária das ações relacionadas à defesa do meio ambiente pelos Estados e pela União durante os anos de 2019 e 2020; IV – Contido no item xii) da ADPF nº 743, para que o Ibama e ‘os Governos Estaduais, por meio de suas secretarias de meio ambiente ou afins, tornem públicos, em até 60 dias, os dados referentes às autorizações de supressão de vegetação e que a publicidade passe a ser, doravante, a regra de referidos dados’; V – Para determinar, ainda, medida sugerida pelo Núcleo de Processos Estruturais da Presidência desta Corte para ‘[...] que o Poder Executivo, em articulação com os demais entes e entidades competentes, apresente, no prazo de 90 dias, a complementação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal, com propostas de medidas concretas, para: a) processar, de acordo com cronograma e planejamento a serem desenhados pelos atores envolvidos, as informações prestadas até a presente data ao Cadastro Ambiental Rural e aprimorar o processamento de informações a serem coletadas no futuro, preferencialmente com o uso de análise dinamizada; e b) integrar os sistemas de monitoramento do desmatamento, de titularidade da propriedade fundiária e de autorização de supressão de vegeta-

ção, ampliando o controle automatizado do desmatamento ilegal e a aplicação de sanções;’ VI – Para determinar à União a elaboração de relatórios semestrais sobre as ações e resultados das medidas adotadas na execução do PPCDAm, a serem disponibilizados publicamente em formato aberto; e VII – Para determinar que o Observatório do Meio Ambiente do Poder Judiciário, integrante do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), monitore os processos com grande impacto sobre o desmatamento, em conjunto com este Tribunal. Por fim, por maioria, o Tribunal entendeu por não determinar à União a regulamentação do uso do Fundo Social previsto no art. 47 da Lei nº 12.351/2010, vencidos, nesse ponto, os Ministros André Mendonça (Relator), Nunes Marques, Alexandre de Moraes, Dias Toffoli e Luís Roberto Barroso (Presidente). Sessão Plenária de 20 de março de 2024, na conformidade da ata de julgamento.”

ADPF 743: Adoção de medidas urgentes contra incêndios ambientais na Amazônia e no Pantanal

Identificação da decisão

Relator: Ministro Flávio Dino

Julgamento: 27.08.2024



FASE 1 – Diagnóstico do problema e atribuição de caráter estrutural ao processo

FASE 2 – Apresentação e avaliação de Plano

FASE 3 – Monitoramento

Resumo da decisão

Decisão monocrática em que foi designada audiência de conciliação com a finalidade de debater medidas necessárias ao cumprimento do acórdão de mérito da ADPF 743. Além disso, foi determinada a intimação dos ministros da Defesa, da Justiça e Segurança Pública e do Meio Ambiente para adoção de medidas urgentes que visavam a combater os incêndios na Amazônia e no Pantanal.

Ementa

Não houve ementa.

Tese

Não houve fixação de tese.

Fundamentação e determinações complementares



Decisão do Relator, Ministro Flávio Dino

Adoção de medidas urgentes para combate aos incêndios na Amazônia e no Pantanal

“[...] Contudo, observa-se em todo o país, inclusive no Pantanal e na Amazônia, nos últimos dias, a intensificação de queimadas gravíssimas, inclusive com indícios de origem criminosa. Tais fatos configuram danos irreparáveis e contrariam o conteúdo da decisão deste STF.

[...]

Não se ignoram os atuais esforços empreendidos por agentes públicos, contudo é fora de dúvida que é urgente intensificá-los, com a força máxima disponível, à vista da estatura constitucional do Pantanal e da Amazônia. Com efeito, dispõe o artigo 225, § 4º, da Constituição Federal que se cuida de PATRIMÔNIOS NACIONAIS.

[...]

Dessa forma, como medida urgente – sem prejuízo da audiência do dia 10/09/2024 – determino a intimação dos Senhores Ministros da Defesa, da Justiça e Segurança Pública e do Meio Ambiente para:

- a) mobilizarem, em no máximo 15 dias, todo o contingente tecnicamente cabível das Forças Armadas, da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal, da Força Nacional (incluindo Bombeiros Militares) e da Fiscalização Ambiental para atuação preventiva e repressiva quanto a incêndios no Pantanal e na Amazônia (objeto específico desta ADPF). Os equipamentos e materiais necessários devem ser deslocados, ou requisitados, ou contratados emergencialmente, nos termos da Lei;
- b) proporem ao Chefe do Poder Executivo Federal, se for necessário, a abertura de créditos extraordinários para fazer face ao custeio das ações emergenciais [...].”

Pacto pela transformação ecológica entre os três Poderes do Estado brasileiro

“Realço que a presente decisão objetiva, além do cumprimento de determinações judiciais transitadas em julgado, a execução do PACTO PELA TRANSFORMAÇÃO ECOLÓGICA ENTRE OS TRÊS PODERES DO ESTADO BRASILEIRO, recentemente celebrado entre o PODER EXECUTIVO, na pessoa do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva; o PODER LEGISLATIVO, nas pessoas dos Excelentíssimos Senhores Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, respectivamente, Senador Rodrigo Otávio Soares Pacheco e Deputado Arthur César Pereira de Lira; e o PODER JUDICIÁRIO, na pessoa do Excelentíssimo Senhor Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Luís Roberto Barroso.

O importantíssimo PACTO dispõe:

‘Art. 1º O presente Pacto constitui compromisso dos três Poderes de atuarem de maneira harmônica e cooperativa para a adoção de um conjunto de ações e medidas voltadas aos seguintes objetivos:

I – sustentabilidade ecológica – proteção do patrimônio natural de todos os biomas do País, promoção da regeneração da biodiversidade, redução e combate ao desmatamento ilegal, incentivo à restauração ecológica de áreas degradadas e desmatadas, promoção de cidades sustentáveis, diminuição do impacto ambiental das atividades produtivas e redução das emissões de gases de efeito estufa em todos os setores da economia;”

Diálogo entre o STF e o SIDH

Não houve diálogo.

Dispositivo da decisão

“As providências adotadas pelas autoridades mencionadas, em cumprimento à presente determinação, devem ser informadas de modo pormenorizado na audiência já designada para o dia 10/09/2024, sob a presidência deste Relator. [...]”



ADPF 743: Emergência climática – medidas excepcionais de prevenção e combate a incêndios e crimes ambientais

Identificação da decisão

Relator: Ministro Flávio Dino

Julgamento: 15.09.2024



FASE 1 – Diagnóstico do problema e atribuição de caráter estrutural ao processo

FASE 2 – Apresentação e avaliação de Plano

FASE 3 – Monitoramento

Resumo da decisão

A decisão visou garantir o cumprimento integral do acórdão do STF de março de 2024 e adotar medidas excepcionais para enfrentar a emergência climática, além de proteger o ambiente e a responsabilidade ambiental conforme o art. 225 da Constituição, mediante o controle prático das ações e omissões governamentais diante de crises como incêndios, secas e enchentes; para isso, suspenderam-se, até o final de 2024, os prazos para contratações temporárias na prevenção e no combate a incêndios, autorizou-se a abertura de créditos extraordinários sem os limites fiscais habituais, determinou-se o uso dos recursos do FUNAPOL para combater e apurar crimes ambientais na Amazônia e no Pantanal, e estabeleceu-se a comunicação imediata de eventuais entraves processuais decorrentes do descumprimento de deveres funcionais pelas autoridades.

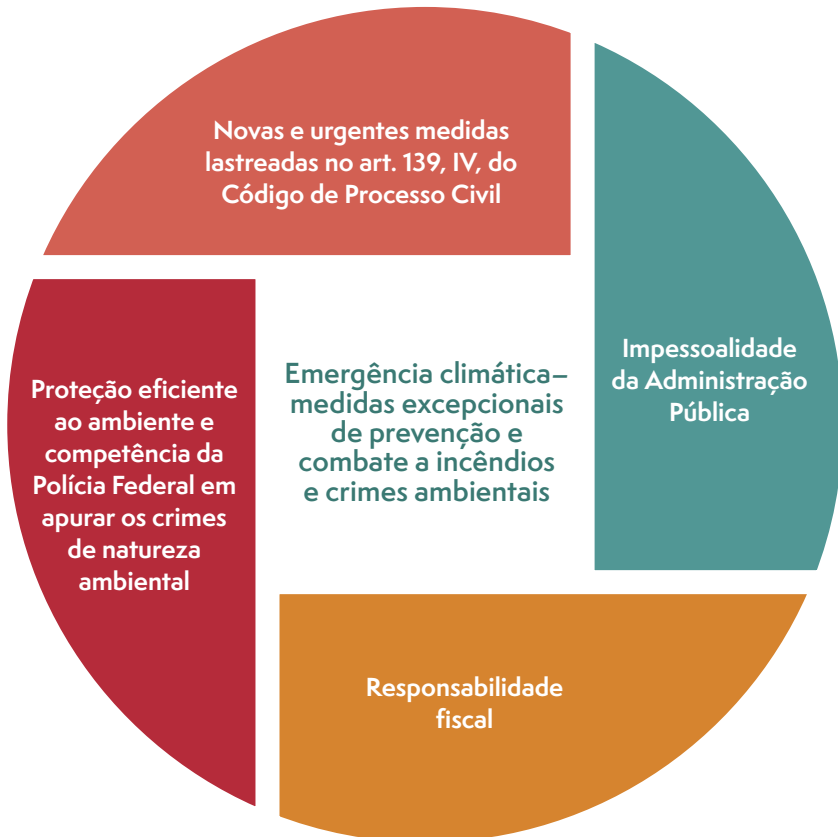
Ementa

Não houve ementa.

Tese

Não houve fixação de tese.

Fundamentação e determinações complementares



Novas e urgentes medidas lastreadas no art. 139, IV, do Código de Processo Civil

“Quanto à moldura objetiva atualmente diagnosticada, não é necessário grande esforço para se chegar à conclusão de que se vivencia um dos maiores desastres ambientais dos últimos cem anos, devido à aceleração da degradação das condições climáticas do nosso Planeta.

[...]

Mesmo que recentemente, como o acórdão do STF declara, haja ocorrido evolução nas políticas ambientais, estas, conforme relatado pela Advocacia-Geral da União (eDOC 420), esbarram em limitações contidas no arcabouço administrativo e fiscal nacional, principalmente nas previsões contidas no parágrafo único do art. 12 da Lei nº 7.957, de 20 de dezembro de 1989, alterado pela Medida Provisória no 1.239, de 8 de julho de 2024, e § 7º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), incluído pela Lei Complementar nº 200, de 23 de agosto de 2023.

[...]

Nas palavras da AGU, a regra do parágrafo único do art. 12 da Lei nº 7.957/1989 tem por finalidade impedir a ‘caracterização de desvirtuamento do contrato temporário pela Administração Pública, em afronta ao requisito constitucional do concurso público para contratação de servidores’.

Já a norma contida no §7º do art. 4º da Lei Complementar nº 101/2000 pretende equilibrar as contas públicas e estabilizar o déficit, na medida em que ‘o atual desenho normativo não afasta a repercussão da abertura de tais créditos sobre o resultado primário, com consequência imediata sobre a meta fiscal. Ressalte-se, ainda, o potencial alcance de tais créditos sobre a denominada regra de ouro (art. 167, inciso III, CF), consoante acima destacado pelo Ministério do Planejamento e Orçamento’.

Desse modo, percebe-se que estamos diante de verdadeira conflagração entre valores constitucionais, a saber: (i) impessoalidade na Administração Pública; (ii) responsabilidade fiscal; e (iii) proteção eficiente ao meio ambiente.”

Impessoalidade da Administração Pública

“A moralidade e a impessoalidade da Administração Pública levam à exigência contida no art. 37, II, da Carta da República, traduzindo-se na necessidade de o Estado conferir efetividade a diversos princípios constitucionais, dentre eles o de que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. A despeito disso, a própria Carta excepciona a regra do concurso público ao prever, no inciso IX do art. 37, que ‘a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público’, não fixando, por outro lado, prazo máximo para essa contratação, deixando, portanto, essa avaliação para o legislador ordinário.

Entretanto, referida arquitetura normativa não pode servir de obstáculo para a concretização emergencial de outro valor fundamental, também contido na Constituição, que é a proteção efetiva do meio ambiente.

Ao lado da necessidade de arcabouço administrativo hígido e impessoal, encontra-se a exigência primária de manutenção do meio ambiente como salvaguarda da própria vida dos administrados (atuais e futuras gerações).

[...]

A jurisprudência desta Suprema Corte também alberga a proteção ambiental como marco definidor do Estado de Direito contemporâneo, sendo exemplo disto o julgamento das presentes ADPFs (nº 743, 746 e 857), bem como da ADPF 760 e ADO 64, atualmente de relatoria do Ministro André Mendonça.

[...]

Ademais, em situações emergenciais como as que são objeto destas ADPFs fere a regra constitucional da eficiência administrativa a preservação de atos que foram pensados para situações de normalidade administrativa e que, diante de cenário extremo e excepcional, mostram-se contraproducentes.

Com efeito, não faz sentido obrigar a Administração Pública a demitir brigadistas treinados e experientes no combate aos incêndios com impedimento à reconstrução em prazo inferior a três meses.

Não se apresenta proporcionalmente adequada às promessas constitucionais apostas na Carta de 1988 a opção administrativa que venha a dar preferência absoluta à restrição temporal enfocada, em detrimento do princípio da proteção eficiente do meio ambiente.

Aliás, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB determina que ‘na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados’ (art. 22). Portanto, resta evidente que a concretização das políticas públicas exige a neutralização dos obstáculos e dificuldades que surgirem ao longo do seu ciclo de vida, principalmente em momentos excepcionais.

[...]

Soma-se a [...] determinação legal contida no art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro no sentido que ‘nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão’, bem como ‘a motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas’.

Portanto, concluo que é necessário e congruente o afastamento dos prazos de interregnos mínimos contidos no *caput* e parágrafo único do art. 12 da Lei nº 7.957, de 20 de dezembro de 1989, alterada pela Medida Provisória nº 1.239, de 8 de julho de 2024, para possibilitar a imediata recontração temporária de pessoal a fim de prestar serviço na prevenção, controle e combate de incêndios florestais, durante este ano de 2024, sem qualquer alteração do regime jurídico de trabalho.”

Responsabilidade Fiscal

“O [...] § 7º do art. 4º da Lei Complementar nº 101/2000 foi incluído pela Lei Complementar nº 200/2023. Esta e as demais alterações objetivaram a instituição de regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País.

Por se tratar de regra contida em lei complementar, em virtude da limitação prescrita pelo inciso III do § 1º do art. 62 da Constituição da República, o Governo Federal não pode editar medida provisória para suplantar momentaneamente tal obstáculo.

Contudo, sob a perspectiva de conflito entre valores constitucionais (Responsabilidade Fiscal e Responsabilidade Ambiental), deve-se fazer preponderar aquele que possui o maior risco de extinguir-se irremediavelmente, qual seja, o Meio Ambiente e a Vida das populações afetadas.

Em conformidade com o art. 20 da LINDB, as dificuldades e obstáculos administrativos e fiscais ora analisados podem ser suplantados pela suspensão dos seus efeitos, durante este ano de 2024, sem que sejam geradas consequências negativas maiores para o país do que aquelas a serem enfrentadas com a gravíssima emergência climática.

É nítido o vetor da concordância prática dessa conclusão interpretativa, mormente levando em consideração os reflexos da emergência climática para a produção nacional, e, consequentemente, para o Produto Interno Bruto. Em outras

palavras, pode-se dizer que as consequências negativas para a Responsabilidade Fiscal serão muito maiores devido à erosão das atividades produtivas vinculadas às áreas afetadas pelas queimadas e pela seca do que em decorrência da suspensão momentânea, e apenas para estes últimos quatro meses do exercício financeiro de 2024, da regra do § 7º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para além do aspecto pragmático citado acima, deve-se lembrar da responsabilidade de natureza material fixada pelo art. 225 da Constituição: ‘Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações’.

Não podemos negar o máximo e efetivo socorro a mais da metade do nosso território, suas respectivas populações e toda a flora e fauna da Amazônia e Pantanal, sob a justificativa de cumprimento de uma regra contábil não constante na Carta Magna, e sim do universo infraconstitucional.”

Proteção eficiente ao ambiente e competência da Polícia Federal em apurar os crimes de natureza ambiental

“Assinalo, finalmente, que na muitas vezes citada audiência, do dia 10 de setembro, respondendo à pergunta direta deste Relator, o Exmo. Secretário Executivo do Ministério do Meio Ambiente foi enfático em afirmar a origem humana dos incêndios na Amazônia e no Pantanal, bem como em outros pontos do território nacional. Em corroboração, o Exmo. Secretário Executivo do Ministério da Justiça informou a existência de dezenas de inquéritos na Polícia Federal, destinados à apuração de possível perpetração de crimes ambientais. A este propósito, não há dúvida quanto à competência da Polícia Federal, considerada a repercussão interestadual e a dimensão nacional dos ilícitos praticados. Evidentemente, não se afasta o exame caso a caso, porém o exercício das atribuições da Polícia Federal é indispensável na situação ora vivenciada em grande parte do território brasileiro.

É certo que tais crimes resultam em penas que têm se revelado insuficientes e desproporcionais à gravidade crescente dos ilícitos, que acarretam danos à saúde humana, à fauna e à flora, bem como à economia nacional e das famílias – trazendo inclusive graves riscos fiscais. Este assunto, evidentemente, depende de deliberações legislativas do Congresso Nacional.

Não obstante, revela-se primordial, para o pleno do cumprimento das obrigações fixadas no Acórdão do STF, que as investigações, mencionadas pelas autoridades governamentais na audiência, alcancem o deslinde de prováveis crimes geradores do caos que milhões de pessoas estão a vivenciar.

Isso posto, a Polícia Federal – que exerce a Polícia Judiciária da União – deve empregar todos os recursos humanos, materiais e tecnológicos para essa problemática absolutamente emergencial dos incêndios florestais, consoante deliberação abaixo.”

Diálogo entre o STF e o SIDH

Não houve diálogo.

Dispositivo da decisão

“Toda a fundamentação expendida visa:

I) Assegurar o cumprimento integral do Acórdão proferido pelo STF em março de 2024, na presente ação judicial;

II) Efetuar – com base no citado Acórdão – o controle prático da constitucionalidade das ações e omissões relativas à emergência climática configurada, protegendo o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o respeito à RESPONSABILIDADE AMBIENTAL, tudo conforme o artigo 225 da Constituição Federal;

III) Fixar a interpretação constitucional de que vivenciamos um quadro fático indutor de medidas excepcionais e imediatas, em face dos incêndios florestais e secas dos rios da Amazônia e do Pantanal, com enormes impactos econômicos, fiscais e sociais. A semelhança jurídica é nítida em relação às recentes enchentes no Rio Grande do Sul, que redundaram em intensas medidas de socorro e reparação;

IV) Eliminar barreiras que foram mencionadas na audiência do dia 10 de setembro como limitadoras das ações governamentais na Amazônia e no Pantanal. Ou seja, busca-se desatar totalmente as mãos do Estado brasileiro, a fim de ampliar a proteção à economia, à nossa produção e ao comércio internacional, e – sobretudo – às populações diretamente atingidas por secas e queimadas na Amazônia e no Pantanal. Essa parte do nosso imenso país já vivencia os efeitos deletérios de desigualdades sociais e regionais, por isso mesmo tem fortes direitos subjetivos a prestações estatais em conjuntura de múltiplas necessidades.

V) Impor as medidas indutivas e mandamentais – referidas no artigo 139, inciso IV, do CPC – para que haja adequada tutela aos interesses individuais indisponíveis, coletivos e difusos delineados nesta ação judicial.

Devido o exposto, nos termos do art. 21 do Regimento Interno do STF c/c art. 139, IV, do Código de Processo Civil:

a) Suspendo, até o encerramento do ano de 2024, os prazos de interregnos mínimos contidos no *caput* e parágrafo único do art. 12 da Lei nº 7.957, de 20 de dezembro de 1989, alterada pela Medida Provisória nº 1.239, de 8 de julho de 2024, para imediata recontração temporária de pessoal a fim de prestar serviço na prevenção, controle e combate de incêndios florestais. O quantitativo de eventuais contratações, a sua aplicação e em quais locais, a lotação dos servidores etc. são questões, a princípio, remetidas à esfera da

discricionariedade administrativa. O controle judicial sobre eventuais omissões ou medidas insuficientes poderá ser objeto de incidência posterior, à luz dos fatos delineados;

b) Autorizo, a critério do Poder Executivo, a abertura de créditos extraordinários, sem a aplicação do contido no § 7º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, introduzido pela Lei Complementar nº 200/2023, isto é, sem cálculos para tetos ou metas fiscais, exclusivamente para fazer frente à grave ‘pandemia’ de Incêndios e Secas na Amazônia e no Pantanal. Realço que tal providência, se adotada, ocorrerá sob o controle dos Poderes Legislativo (quanto à aprovação final do montante contido em medida provisória) e Judiciário (quanto à efetiva aplicação), observando-se rigorosamente todas as regras constitucionais de transparência e rastreabilidade, bem como as demais leis;

c) Determino o uso do Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-fim da Polícia Federal – FUNAPOL, instituído pela Lei Complementar nº 89, de 18 de fevereiro de 1997, sendo disponibilizados pelo Ministério do Planejamento e Orçamento à Polícia Federal, integralmente ou em parte, os recursos contingenciados ou cancelados no exercício de 2024. Estes, neste momento, devem ser aplicados exclusivamente para os fins indicados, ou seja, apuração e combate aos crimes ambientais e conexos incidentes na Amazônia e no Pantanal;

d) Estabeleço que eventuais óbices relativos à tramitação dos Inquéritos Policiais, que derivem do eventual descumprimento de deveres funcionais das autoridades do Ministério Público ou do Poder Judiciário, devem ser comunicados a este Relator – para o encaminhamento junto aos Conselhos, Tribunais ou Procuradorias Gerais, se for pertinente em cada caso concreto.”

ADPF 743 MC-Ref: Competência decisória sobre políticas ambientais para proteção dos biomas Amazônia e Pantanal

Identificação da decisão

Relator: Ministro Flávio Dino

Julgamento: 12.11.2024



FASE 1 – Diagnóstico do problema e atribuição de caráter estrutural ao processo

FASE 2 – Apresentação e avaliação de Plano

FASE 3 – Monitoramento

Resumo da decisão

Referendo de medida cautelar que ordena a suspensão dos processos judiciais em tramitação nas instâncias ordinárias. Determinou-se que o STF deve centralizar as decisões para garantir a implementação uniforme das políticas ambientais e evitar que decisões judiciais locais interfiram nas ações coordenadas definidas na ADPF 743, enfatizando que a proteção dos biomas Amazônia e Pantanal e o combate aos incêndios exigem articulação integrada entre a União e os Estados.

Ementa

“DIREITO CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LITÍGIOS ESTRUTURAIS PARA REORGANIZAÇÃO DAS AÇÕES FEDERATIVAS DE COMBATE A INCÊNDIOS E DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA E NO PANTANAL. COORDENAÇÃO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL DAS AÇÕES DOS MÚLTIPLOS ENTES FEDERATIVOS. SUSPENSÃO DE PROCESSOS JUDICIAIS EM TRAMITAÇÃO NAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS. MEDIDA LIMINAR DEFERIDA E REFERENDADA.

I. CASO EM EXAME

1. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) proposta pela Rede Sustentabilidade contra a União e os Estados que compõem a Amazônia e o Pantanal, visando à adoção de medidas de combate a incêndios florestais e desmatamento. Em fase de execução do acórdão, foram determinadas ações coordenadas para a proteção ambiental, incluindo a reestruturação do Centro Nacional de Prevenção aos Incêndios Florestais (Prevfogo) e a elaboração de planos de combate aos incêndios. A Advocacia-Geral da União (AGU) solicitou liminarmente a suspensão de quatro processos judiciais em curso nas instâncias ordinárias, argumentando que essas ações poderiam comprometer a eficácia das medidas coordenadas no âmbito da ADPF 743.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Há duas questões em discussão: (i) definir se a suspensão dos processos judiciais em tramitação nas instâncias ordinárias é necessária para garantir a implementação coordenada das medidas de combate às queimadas florestais na Amazônia e no Pantanal; (ii) avaliar se a competência do Supremo Tribunal Federal deve prevalecer na coordenação de litígios estruturais que envolvem múltiplos entes federativos.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. O Supremo Tribunal Federal deve assegurar a implementação uniforme das políticas ambientais, evitando que decisões judiciais locais prejudiquem as ações coordenadas definidas no âmbito da ADPF.

4. A reestruturação das políticas públicas de combate a incêndios e a proteção dos biomas Amazônia e Pantanal demanda articulação entre a União e os Estados envolvidos, o que justifica a centralização das decisões no STF.

5. A possibilidade de decisões conflitantes entre os processos locais e as medidas estabelecidas na ADPF 743 pode comprometer a eficácia das ações de combate aos incêndios, justificando a suspensão das ações judiciais nas instâncias inferiores.

IV. DISPOSITIVO

6. Medida liminar deferida e referendada.

[...]

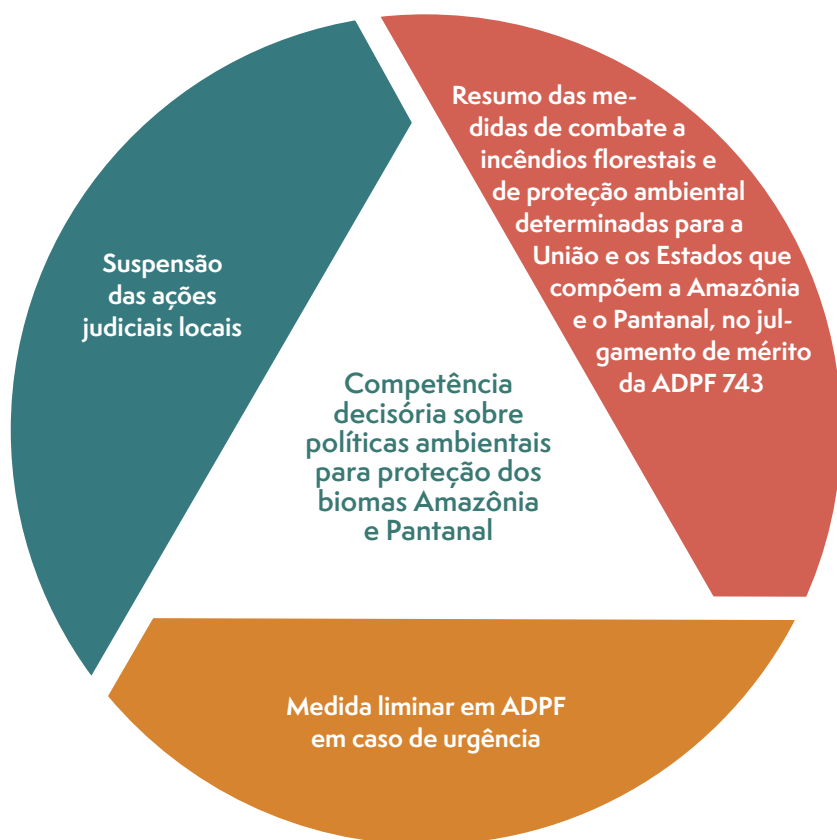
Dispositivos relevantes citados: Lei nº 9.882/1999, art. 5º.

Jurisprudência relevante citada: STF, ADPF nº 746 e ADPF nº 857, decisões relacionadas à reorganização das políticas de combate a incêndios na Amazônia e no Pantanal.”

Tese

Não houve fixação de tese.

Fundamentação e determinações complementares



Resumo das medidas de combate a incêndios florestais e de proteção ambiental determinadas para a União e os Estados que compõem a Amazônia e o Pantanal, no julgamento de mérito da ADPF 743

“Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, em fase de execução do acórdão proferido por esta Suprema Corte, no qual foi determinada a adoção de diversas medidas pela União e pelos Estados que compõem a Amazônia e o Pantanal. Dentre essas medidas, destacam-se a elaboração de planos de combate a incêndios e desmatamento; a reestruturação do Centro Nacional de Prevenção aos Incêndios Florestais (Prevfogo); bem como a integração dos sistemas nacionais e regionais voltados à gestão territorial e à autorização de supressão de vegetação.

Nesta fase de execução do acórdão, este Relator realizou audiências de contextualização e conciliação, e diante do agravamento das queimadas neste ano, determinou o reforço das ações previamente estipuladas. Entre as medidas adicionais estão: a contratação de novos brigadistas; o deslocamento de forças federais e estaduais para o combate aos incêndios; o aumento no número de equipamentos, veículos e aeronaves especializadas; e a destinação de verbas provenientes de créditos extraordinários, tudo consoante o teor do Acórdão proferido no presente processo estrutural.

Essas ações visam ao combate aos incêndios florestais e à proteção ambiental, incluindo medidas a serem implementadas pelos Poderes Executivos Federal e Estaduais, com o objetivo de reestruturar as políticas públicas de proteção aos biomas Amazônia e Pantanal.”

Medida liminar em ADPF em caso de urgência

A Advocacia-Geral da União (AGU) propôs medida liminar, requerendo a suspensão imediata de quatro demandas judiciais em trâmite nas instâncias inferiores, bem como a sustação de uma decisão judicial, fundamentando que tais

ações poderiam comprometer a harmonização das iniciativas no enfrentamento das queimadas na Amazônia e no Pantanal, em razão da articulação federativa em curso decorrente da deliberação do Supremo Tribunal Federal.

A Lei nº 9.882/1999, que regulamenta a arguição de descumprimento de preceito fundamental, dispõe sobre a tutela de urgência da seguinte forma:

‘Art. 5º. O Supremo Tribunal Federal, por decisão da maioria absoluta de seus membros, poderá deferir pedido de medida liminar na arguição de descumprimento de preceito fundamental.

§ 1º Em caso de extrema urgência ou perigo de lesão grave, ou ainda, em período de recesso, poderá o relator conceder a liminar, *ad referendum* do Tribunal Pleno.

[...]

§ 3º A liminar poderá consistir na determinação de que juízes e tribunais suspendam o andamento de processo ou os efeitos de decisões judiciais, ou de qualquer outra medida que apresente relação com a matéria objeto da arguição de descumprimento de preceito fundamental, salvo se decorrentes da coisa julgada’.

Tais dispositivos permitem a suspensão cautelar de processos ou dos efeitos de decisões judiciais relacionadas à matéria objeto da ADPF.

Soma-se a esta previsão, o trabalho desenvolvido pela Comissão de Juristas criada pelo Senado Federal para formulação do Anteprojeto de Lei de Processo Estrutural que criou hipótese de suspensão ‘de processos individuais e coletivos que tenham relação com o litígio estrutural, de modo a permitir a solução coordenada e isonômica do litígio’ (inc. X, do art. 6º, do Anteprojeto¹³³).”

¹³³ Disponível em: <https://portal.jota.info/wp-content/uploads/2024/09/relatoriopreliminar-cjprestr.pdf>. Acesso em 14.10.2024.

Suspensão das ações judiciais locais

“No caso em análise, o julgamento das ADPFs 743, 746 e 857 determinou a reorganização da política de prevenção e combate aos incêndios no Pantanal e na Amazônia, com a adoção de medidas pela União e pelos Estados envolvidos. A AGU aponta corretamente que a reestruturação da política ambiental exige a implementação de ações coordenadas, que poderiam ser prejudicadas por decisões judiciais focadas exclusivamente em questões locais.

Embora as circunstâncias das ações civis públicas mencionadas pela AGU sejam importantes, e a decisão da 5ª Vara Federal Ambiental e Agrária de Rondônia seja plausível, essas decisões, por se basearem em uma análise restrita a uma parte do território amazônico, podem não considerar a complexidade do problema que envolve a articulação de onze entes federativos (União e os dez Estados que compõem a Amazônia e o Pantanal) e seus diversos órgãos.

Para evitar decisões judiciais conflitantes com as articuladas no acórdão do Plenário desta Corte e nas decisões monocráticas deste Relator, bem como para garantir a continuidade dos planos de combate aos incêndios e a reestruturação do Prevfogo, deve ser deferido, neste momento, o pedido liminar, suspendendo ações judiciais, sem contudo extingui-las.”

Diálogo entre o STF e o SIDH

Não houve diálogo.

Dispositivo da decisão

“Vistos, relatados e discutidos estes autos s, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, [...], por unanimidade, referendar a decisão pela qual deferiu o pedido de medida liminar, para determinar a suspensão dos processos judiciais e dos efeitos das decisões porventura já proferidas nos Processos nº 1013869-27.2024.4.01.4100 (5ª Vara Federal Ambiental e Agrária de Rondônia), nº 1006642-98.2024.4.01.3901 (2ª Vara Federal de Marabá, cuja competência foi declinada para a 9ª Vara Federal de Belém, Pará), nº 1002268-18.2024.4.01.3908 (Vara Federal de Itaituba, Pará) e nº 1007104-63.2020.4.01.3200 (7ª Vara Federal do Amazonas), nos termos do voto do Relator. Os Ministros Edson Fachin, Nunes Marques e André Mendonça acompanharam o Relator com ressalvas. Plenário, Sessão Virtual de 1.11.2024 a 11.11.2024.”



Esta obra foi projetada e composta, na fonte Semplicita Pro, pela Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação do Supremo Tribunal Federal.

