Ano 3, v. 3, nº 2
Edição Especial, 2026.



Pannomion

Revista do Núcleo de Extensão e Pesquisa em Relações Internacionais (NEPRIN)
Universidade Federal de Sergipe

Universidade Federal de Sergipe

Pannomion

Revista do Núcleo de Extensão e Pesquisa em Relações Internacionais (NEPRIN)

Universidade Federal de Sergipe

Ano 3, v. 3, nº 2, Edição Especial, 2026.

Copyright "©" Todos os direitos são reservados aos seus respectivos autores

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
Departamento de Direito (DDI)
Núcleo de Extensão e Pesquisa em Relações Internacionais (NEPRIN)

REVISTA PANNOMION
Ano 3, v. 3, nº 2, Edição Especial, 2026

PATRONO
Prof. Dr. Carlos Rebêlo Júnior

CONSELHO EDITORIAL
Prof. Dr. Uziel Santana Santos (UFS)
Profª. Drª. Simone de Araujo Pereira (UFS)
Profª. Drª. Denise Leal Fontes Albano Leopoldo (UFS)
Profª. Drª. Tanise Zago Thomasi (UFS)
Prof. Dr. José Rodorval Ramalho (UFS)
Prof. Dr. Allan Rafael Veiga Feitosa (SEMED/Salgado)

COMISSÃO EDITORIAL
EDITOR-CHEFE
Profª. Drª. Simone de Araujo Pereira (UFS)

EDITOR ASSISTENTE
Prof. Dr. José Rodorval Ramalho (UFS)

REPRESENTANTES DISCENTES
Alícia Barreto da Cunha
Athos Miguel Ferreira Dantas
David Freitas Vasconcelos Barros

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE

Revista Pannomion [recurso eletrônico]. – Vol. 3, n. 2 (2026). – São Cristóvão, SE : Universidade Federal de Sergipe, Departamento de Direito, 2020-
242 p.

Edição especial
Quadrimestral
ISSN xxxx-xxxx

1. Direito. 2. Relações internacionais. 3. Ciência política. I. Universidade Federal de Sergipe. Departamento de Direito.

CDU 34

Jandira Reis Vasconcelos - CRB- 5/1525

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 7
Simone de Araújo Pereira

ARTIGOS

Entre o mínimo existencial e a sustentabilidade do SUS: os novos contornos da judicialização de medicamentos de alto custo após os temas 6 e 1.234 do STF 13
Yasmin Borges do Nascimento Gonçalves

A Operação Cajueiro e a Revitimização das Vítimas da Ditadura Militar: violência institucional, direito à memória e justiça de transição no Sistema Interamericano de Direitos Humanos 54
Larissa Santos Oliveira

PARADIPLOMACIA EM FOCO: A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS BRASILEIROS 116
Aísha Nascimento Mendonça

DADOS QUE ARQUITETAM DECISÕES: A INTEGRIDADE DECISÓRIA COMO CATEGORIA DOGMÁTICA CONSTITUCIONAL E OS LIMITES DA LGPD NA ERA DA MODULAÇÃO ALGORÍTMICA DAS CONDUTAS 146
Isis Maria Goes Santana

SOBERANIA PERMANENTE SOBRE OS RECURSOS NATURAIS E O INVESTIMENTO ESTATAL EM PETRÓLEO: UMA ANÁLISE DO PROJETO SERGIPE ÁGUAS PROFUNDAS (SEAP) 192
Yasmin Brito Thomaz

ENTREVISTA

Direito e Humanidade: 226

Desafios Contemporâneos da Migração e Refúgio
Uziel Santana

POEMAS

MOCIDADE 239
Athos Miguel Ferreira Dantas

FILME DO DIA! 240
Artur Fernando Santos Vasconcelos

Pannomion

APRESENTAÇÃO

PRESENTATION

Simone de Araújo Pereira[1]

É com satisfação que apresentamos a Edição Especial da **Revista Pannomion** de 2026, publicação vinculada ao Núcleo de Extensão e Pesquisa em Relações Internacionais (NEPRIN) do Departamento de Direito da Universidade Federal de Sergipe.

Esta edição representa mais um passo no processo de consolidação da Revista Pannomion como espaço de produção, circulação e diálogo acadêmico, especialmente entre os campos do Direito, das Relações Internacionais, da Ciência Política e com as demais áreas que com eles estabelecem interlocução. A composição deste número revela, de modo particularmente expressivo, a vocação interdisciplinar da revista e o compromisso com a publicação de trabalhos que enfrentam problemáticas jurídicas, políticas e sociais contemporâneas a partir de diferentes perspectivas.

[1] Professora do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Sergipe. Editora-chefe da Revista PANNOMION.

Os cinco artigos que integram esta edição percorrem temas distintos, mas estabelecem importantes pontos de contato em torno de questões fundamentais para a compreensão do Estado, das instituições, dos direitos e das relações de poder.

Abrindo a seção de artigos, **Yasmin Borges do Nascimento Gonçalves. em "Entre o mínimo existencial e a sustentabilidade do SUS: os novos contornos da judicialização de medicamentos de alto custo após os Temas 6 e 1.234 do STF"**, analisa a tensão entre a efetividade do direito fundamental à saúde e a necessidade de sustentabilidade do Sistema Único de Saúde. O artigo examina os recentes parâmetros estabelecidos pelo Supremo Tribunal Federal para a judicialização de medicamentos de alto custo e propõe uma leitura crítica da busca por racionalização das decisões judiciais, sem perder de vista a proteção do direito à saúde.

Em **"A Operação Cajueiro e a revitimização das vítimas da Ditadura Militar: violência institucional, direito à memória e justiça de transição no Sistema Interamericano de Direitos Humanos",** de **Larissa Santos Oliveira**, volta-se para a experiência sergipana durante a ditadura militar brasileira. Ao analisar a Operação Cajueiro e sua permanência como questão de memória, verdade, reparação e responsabilização, o estudo aproxima a história política local dos parâmetros estabelecidos pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos. A pesquisa chama

atenção para a possibilidade de que a omissão estatal posterior às violações produza uma forma continuada de revitimização institucional.

O terceiro artigo, **"Paradiplomacia em foco: a atuação internacional dos governos subnacionais brasileiros"**, **Aísha Nascimento Mendonça,** examina a crescente participação de estados e municípios brasileiros nas relações internacionais. A autora articula os conceitos de paradiplomacia, federalismo cooperativo e poder local para discutir as possibilidades e os limites jurídicos da atuação internacional dos governos subnacionais, destacando também as assimetrias regionais existentes no processo de internacionalização dos entes federativos.

Na sequência, **Isis Maria Goes Santana**, em **"Dados que arquitetam decisões: a integridade decisória como categoria dogmática constitucional e os limites da LGPD na era da modulação algorítmica das condutas"**, enfrenta um dos problemas mais desafiadores do constitucionalismo contemporâneo, aos efeitos das tecnologias algorítmicas sobre o processo de formação da vontade. O trabalho propõe a integridade decisória como categoria dogmática específica de proteção constitucional, deslocando a reflexão sobre a proteção da pessoa para uma dimensão anterior à própria exteriorização da decisão.

Encerrando a seção de artigos, **Yasmin Brito Thomaz** apresenta **"Soberania permanente sobre os recursos naturais e o investimento estatal em petróleo:**

uma análise do Projeto Sergipe Águas Profundas (SEAP)". A pesquisa relaciona um princípio consolidado do Direito Internacional Público ao investimento estatal no setor petrolífero e examina, a partir do caso sergipano, os benefícios econômicos e os riscos ambientais associados à exploração de recursos naturais. O trabalho evidencia, assim, como questões de soberania, desenvolvimento econômico, exploração energética e proteção ambiental podem ser analisadas conjuntamente.

A presente edição conta ainda com entrevista realizada com o **Prof. Dr. Uziel Santana dos Santos** e intitulada **"Direito e humanidade: desafios contemporâneos da migração e refúgio"**. A entrevista foi conduzida por **Alícia Barreto da Cunha,** que pode estabelecer um diálogo que amplia a perspectiva dos artigos ao abordar os desafios jurídicos, políticos e humanitários relacionados às migrações contemporâneas, discutindo, entre outros aspectos, políticas de acolhimento, integração de refugiados e a participação da sociedade civil na construção de respostas às crises migratórias.

A revista também preserva, nesta edição, um espaço para a produção literária. O poema **"Mocidade"**, de **Athos Miguel Ferreira Dantas**, e **"Filme do dia!"**, de **Artur Fernando Santos Vasconcelos**, incorporam à publicação uma dimensão estética e sensível que ultrapassa as fronteiras tradicionais da produção acadêmica. A presença dessas produções reafirma a compreensão de que a formação

universitária e a reflexão intelectual não se esgotam na linguagem estritamente científica.

A diversidade dos trabalhos reunidos nesse volume permite identificar uma preocupação comum com os modos pelos quais instituições, normas, tecnologias e políticas públicas interferem concretamente na vida social. A atuação internacional dos governos subnacionais, a influência dos algoritmos sobre a autonomia decisória, a permanência das consequências das violações praticadas durante os governos militares, a judicialização do direito à saúde e a exploração estatal de recursos naturais são questões distintas, mas todas remetem a problemas centrais acerca do exercício do poder, da atuação do Estado, da proteção de direitos e dos limites jurídicos e políticos dessa atuação.

É também significativo que parte dos trabalhos desta edição se debruce sobre problemas diretamente relacionados a Sergipe. A Operação Cajueiro e o Projeto Sergipe Águas Profundas constituem objetos que inserem experiências locais em debates de alcance nacional e internacional. Essa articulação entre o local e o global é particularmente coerente com a identidade da Revista Pannomion e com a atuação do NEPRIN, ao permitir que problemas concretos sejam transformados em objetos de investigação acadêmica e inseridos em debates mais amplos.

Esta edição especial é, portanto, resultado de um esforço coletivo de autores, estudantes, pesquisadores, professores, avaliadores e equipe editorial. Mais do que

reunir textos, a Revista Pannomion busca construir um espaço permanente de formação intelectual, de incentivo à pesquisa e de aproximação entre diferentes campos do conhecimento.

Ao publicarmos este novo número, renovamos nosso compromisso com uma universidade aberta ao debate, à investigação rigorosa e à pluralidade de perspectivas. Esperamos que os textos aqui reunidos contribuam para novas pesquisas, provoquem questionamentos e, sobretudo, estimulem o diálogo acadêmico.

Boa leitura.

Pannomion

Entre o mínimo existencial e a sustentabilidade do SUS: os novos contornos da judicialização de medicamentos de alto custo após os temas 6 e 1.234 do STF

Between the existential minimum and the sustainability of SUS: the new contours of high-cost medicine litigation after themes 6 and 1.234 of the Federal Supreme Court

Yasmin Borges do Nascimento Gonçalves[2]

Resumo: O direito à saúde, assegurado pelo art. 196 da Constituição Federal de 1988 e concretizado por meio do Sistema Único de Saúde, tem sido frequentemente efetivado pela via judicial, sobretudo em demandas destinadas à obtenção de medicamentos de alto custo não incorporados às políticas públicas. Este artigo analisa criticamente os requisitos materiais, probatórios e processuais fixados pelo Supremo Tribunal Federal nos Temas 6 e 1.234, examinando se, embora destinados à racionalização da judicialização e à preservação da sustentabilidade do SUS, podem criar obstáculos desproporcionais ao acesso de pacientes a tratamentos essenciais. Adotou-se metodologia jurídico-dogmática, de abordagem qualitativa, mediante pesquisas bibliográfica, documental e jurisprudencial, complementadas por dados quantitativos de fontes oficiais. Os resultados demonstram que a objetivação dos critérios de concessão representa avanço ao exigir fundamentação técnica e controle da atuação administrativa. Contudo, a aplicação cumulativa dos requisitos pode transferir ao paciente o ônus de demonstrar informações controladas predominantemente pela Administração e dificultar a produção de provas por pessoas com doenças raras, graves

[2] Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Sergipe (UFS).

ou progressivas. Conclui-se que a sustentabilidade do SUS deve ser conciliada com a urgência clínica e a vulnerabilidade dos pacientes, mediante transparência administrativa, cooperação processual e adequada distribuição do ônus da prova.
Palavras-Chave: Judicialização da saúde. Medicamentos de alto custo. Direito à saúde. Sistema Único de Saúde. Mínimo existencial.

Abstract: The right to health, guaranteed by Article 196 of the 1988 Federal Constitution and implemented through the Brazilian Unified Health System (Sistema Único de Saúde – SUS), has frequently been enforced through judicial proceedings, particularly in claims seeking access to high-cost medicines not incorporated into public health policies. This article critically analyzes the substantive, evidentiary, and procedural requirements established by the Brazilian Federal Supreme Court in Themes 6 and 1,234, examining whether such requirements, although intended to rationalize health-related litigation and safeguard the sustainability of the SUS, may create disproportionate barriers to patients' access to essential treatments. A legal-dogmatic methodology with a qualitative approach was adopted, based on bibliographic, documentary, and case-law research, supplemented by quantitative data from official sources. The results indicate that the establishment of objective criteria for granting access to such medicines represents progress insofar as it requires technical justification and oversight of administrative action. However, the cumulative application of these requirements may shift onto patients the burden of proving information predominantly controlled by the Public Administration and may hinder the production of evidence by individuals with rare, severe, or progressive diseases. It is concluded that the sustainability of the SUS must be reconciled with clinical urgency and patient vulnerability through administrative transparency, procedural cooperation, and an appropriate allocation of the burden of proof.
Keywords: Health litigation. High-cost medicines. Right to health. Brazilian Unified Health System. Existential minimum.

Introdução

A Constituição Federal de 1988 rompeu com a tradição anterior de tratar da saúde como matéria de política assistencial e a alçou como um direito social fundamental. A exemplo, tem-se a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), estruturado sobre os princípios da universalidade, da integralidade e da equidade, que foi a resposta institucional a esse comando constitucional, consolidada pela Lei nº 8.080/1990.

Nas últimas três décadas, contudo, a efetivação concreta desse direito tem sido crescentemente mediada não pelas vias ordinárias de formulação de política pública, mas pelo Poder Judiciário, fenômeno que a doutrina batizou de judicialização da saúde.

Tal fenômeno assume contornos particularmente sensíveis quando o objeto da demanda é o fornecimento de medicamentos de alto custo, sobretudo aqueles não incorporados às listas oficiais do SUS (RENAME, RESME, REMUME) ou ainda em fase de avaliação pela Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS (CONITEC). Levantamentos recentes dimensionam a magnitude do problema. Pesquisa conduzida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em parceria com o CONASS (Conselho Nacional de Secretários de Saúde) e o CONASEMS (Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde) apurou que, em 2023, os gastos com medicamentos judicializados corresponderam, em média, a 32,9% de todo o dispêndio estadual com medicamentos (Vieira et al., 2025) . Dados do Conselho

Nacional de Justiça (CNJ) indicam que o número de novas ações relacionadas à saúde pública na primeira instância saltou de 76.836, em 2020, para 162.046 em 2024, significando um crescimento de 110,9% em apenas quatro anos (CNJ, 2025a) .

Esse cenário reacende uma tensão estrutural do constitucionalismo brasileiro: de um lado, o compromisso com a máxima efetividade dos direitos fundamentais sociais e com o resguardo do mínimo existencial de cada cidadão; de outro, os limites da reserva do possível, a exigência de racionalidade na alocação de recursos escassos e o risco de que decisões judiciais, ao priorizarem o litigante individual, comprometam a sustentabilidade do sistema como um todo e, com isso, o acesso à saúde da coletividade não litigante (Barroso, 2007; Ferraz, 2011).

Foi exatamente para tentar equacionar essa tensão que o Supremo Tribunal Federal (STF), após anos de tramitação, fixou em 2024 e 2025 as teses de repercussão geral dos Temas 6 (RE 566.471) e 1.234 (RE 1.366.243), estabelecendo parâmetros objetivos e mais restritivos do que os até então praticados pelo Superior Tribunal de Justiça no Tema 106 para a concessão judicial de medicamentos não incorporados ao SUS. O Tema 6 foi posteriormente objeto de embargos de declaração julgados em 2025, enquanto o Tema 1.234 recebeu novos ajustes em 2026, o que evidencia o caráter ainda recente e em consolidação desse regime jurisprudencial.

Por se tratar de mudança jurisprudencial recentíssima, cujos efeitos práticos sobre o volume de ações, a equidade no acesso e a sustentabilidade orçamentária do SUS ainda não foram

suficientemente compreendidos pela literatura jurídica nacional, justifica-se um exame crítico e atualizado da matéria.

O problema de pesquisa que orienta este artigo pode ser assim formulado: em que medida os parâmetros fixados pelo Supremo Tribunal Federal nos Temas 6 e 1234 são aptos a conter a judicialização excessiva de medicamentos de alto custo sem comprometer o núcleo essencial do direito à saúde e sem apenas deslocar, em vez de resolver, os problemas estruturais que alimentam esse fenômeno?

Sustenta-se aqui que a racionalização promovida pelos precedentes é juridicamente legítima e necessária, mas não pode operar pela transferência integral ao paciente dos encargos técnicos, informacionais, econômicos e processuais inerentes à política pública. A aplicação dos novos critérios deve, por isso, ser acompanhada de transparência administrativa, cooperação processual, adequada distribuição do ônus da prova e consideração concreta da urgência e das particularidades clínicas do caso.

Para respondê-lo, o presente artigo tem como objetivo geral analisar criticamente os impactos da mais recente jurisprudência do STF sobre a judicialização de medicamentos de alto custo no Brasil, à luz dos princípios constitucionais do direito à saúde e da sustentabilidade do SUS. Como objetivos específicos, busca-se: (i) reconstituir o marco normativo constitucional e infraconstitucional do direito à saúde e da assistência farmacêutica; (ii) mapear a evolução jurisprudencial do STJ e do STF sobre o fornecimento judicial de medicamentos não

padronizados, com destaque para os Temas 106, 793, 6 e 1.234; (iii) discutir as principais tensões teóricas e práticas reveladas por esse novo cenário jurisprudencial; e (iv) apontar alternativas institucionais, extrajudiciais e regulatórias capazes de mitigar a judicialização excessiva sem esvaziar o direito fundamental à saúde.

Quanto à metodologia, o artigo foi desenvolvido a partir de pesquisa predominantemente qualitativa, de natureza jurídico-dogmática e caráter crítico, com emprego do método dedutivo. Partiu-se das normas e dos princípios gerais que regem o direito à saúde e o funcionamento do SUS para examinar, de forma mais específica, os requisitos fixados nos Temas 6 e 1.234 do STF e seus possíveis efeitos sobre os pacientes que dependem de medicamentos de alto custo. Para isso, realizou-se pesquisa bibliográfica em livros e artigos científicos; pesquisa documental da Constituição Federal, da legislação aplicável e de documentos institucionais; e pesquisa jurisprudencial nos principais julgados do STF e do STJ sobre a matéria. A análise foi complementada por dados quantitativos secundários divulgados por fontes oficiais, especialmente pelo Conselho Nacional de Justiça e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, bem como por estudos empíricos já publicados acerca da judicialização da saúde e das dificuldades enfrentadas pelos pacientes e por suas famílias.

O direito à saúde no ordenamento jurídico brasileiro

1.1 Fundamento constitucional e organização do Sistema Único de Saúde

O direito à saúde, previsto nos arts. 6º e 196 da Constituição, possui dimensão individual e prestacional, impondo ao Estado a formulação, o financiamento e a execução de políticas voltadas à redução de riscos e ao acesso universal e igualitário às ações sanitárias (Brasil, 1988).

Por sua natureza prestacional, a efetivação desse direito depende de atuação estatal concreta, organização administrativa e alocação de recursos públicos. A aplicabilidade imediata das normas definidoras de direitos fundamentais, prevista no art. 5º, § 1º, da Constituição, não significa que todo tratamento individualmente prescrito deva ser automaticamente fornecido, independentemente de critérios técnicos ou distributivos. Também não permite, contudo, que o Estado utilize limitações administrativas ou orçamentárias genéricas para reduzir o direito à saúde a uma promessa subordinada à discricionariedade dos gestores. Entre a concessão irrestrita de tratamentos e a negativa abstratamente fundamentada na escassez de recursos, exige-se uma análise capaz de considerar a necessidade clínica, as alternativas terapêuticas existentes e as consequências da decisão para o paciente e para a coletividade (Sarlet, 2015).

A omissão administrativa que exponha o indivíduo a risco grave e evitável pode caracterizar proteção estatal insuficiente e atingir o núcleo essencial do direito fundamental, legitimando a intervenção jurisdicional. Essa intervenção, entretanto, deve considerar que o direito à saúde é concretizado por meio de uma política pública organizada de forma universal,

regionalizada e hierarquizada, e não apenas pela concessão isolada de prestações individuais.

O art. 198 da Constituição estruturou o Sistema Único de Saúde com base na descentralização, no atendimento integral e na participação da comunidade. A Lei nº 8.080/1990, por sua vez, concretizou a previsão constitucional, regulamentou essa organização e estabeleceu, entre suas diretrizes, a universalidade do acesso, a integralidade da assistência e a igualdade na prestação dos serviços de saúde. Tais princípios asseguram que qualquer pessoa possa acessar o sistema, mas também exigem que os recursos disponíveis sejam organizados de modo a atender às necessidades individuais sem comprometer a continuidade e a equidade da política pública.

A organização da assistência deve observar, ainda, os Protocolos Clínicos e Diretrizes Terapêuticas, que padronizam os critérios de diagnóstico, tratamento e acompanhamento das doenças no âmbito do SUS. Esses instrumentos buscam assegurar que os tratamentos fornecidos sejam fundamentados em evidências científicas e compatíveis com o planejamento sanitário, constituindo importante referência para a avaliação administrativa e judicial dos pedidos de medicamentos.

1.2 Assistência farmacêutica e incorporação de tecnologias

No campo específico da assistência farmacêutica, a Lei nº 12.401/2011 alterou a Lei nº 8.080/1990 para disciplinar a incorporação de tecnologias em saúde e instituiu a Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de

Saúde (CONITEC). Compete ao Ministério da Saúde, assessorado por esta Comissão, decidir sobre a incorporação, a exclusão ou a alteração de medicamentos, produtos e procedimentos oferecidos pelo SUS, mediante processo administrativo orientado por critérios técnicos e científicos.

Nos termos do art. 19-Q, § 2º, I e II, da Lei nº 8.080/1990, a avaliação de tecnologias deve considerar, de forma comparativa, as evidências científicas sobre eficácia, acurácia, efetividade e segurança, bem como a avaliação econômica dos benefícios e custos em relação às tecnologias já incorporadas. A Lei nº 14.313/2022 acrescentou ao art. 19-Q, § 3º, a exigência de ampla divulgação das metodologias, indicadores e parâmetros de custo-efetividade. O art. 19-R mantém o prazo de até 180 dias para a conclusão do processo administrativo de incorporação, prorrogável por 90 dias quando as circunstâncias exigirem. Uma vez aprovada a tecnologia, o Decreto nº 7.646/2011 prevê prazo de até 180 dias para sua efetiva disponibilização, período destinado à aquisição, à distribuição e à elaboração ou atualização dos respectivos protocolos clínicos (Brasil, 1990; Brasil, 2022).

O art. 19-T da Lei nº 8.080/1990 veda, em todas as esferas de gestão do SUS, o pagamento, o ressarcimento ou o reembolso de medicamento, produto e procedimento experimental ou de uso não autorizado pela Anvisa, bem como a dispensação, o pagamento, o ressarcimento ou o reembolso de medicamento e produto sem registro sanitário. Desde a Lei nº 14.313/2022, entretanto, o parágrafo único do dispositivo excepciona, entre outras hipóteses, o uso de medicamento em indicação distinta da

aprovada no registro quando houver recomendação da Conitec, demonstração de evidências científicas sobre eficácia, acurácia, efetividade e segurança e padronização em protocolo do Ministério da Saúde. A ressalva é especialmente relevante para condições raras, nas quais a discussão sobre indicação terapêutica e qualidade da evidência pode assumir contornos próprios (Brasil, 1990; Brasil, 2022).

A execução da assistência farmacêutica ocorre por meio da Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (RENAME), complementada pelas relações estaduais e municipais, respectivamente denominadas RESME e REMUME. A responsabilidade pelo financiamento, pela aquisição e pela dispensação dos medicamentos é repartida entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios conforme a classificação do tratamento e as pactuações firmadas no âmbito do SUS. Essa organização federativa será especialmente relevante para a definição do ente responsável pelo cumprimento das decisões judiciais, questão posteriormente enfrentada pelo Supremo Tribunal Federal.

A existência de um procedimento formal de incorporação, entretanto, não assegura, por si só, que o medicamento chegará à tempo ao paciente. Mesmo após a decisão administrativa favorável, podem ocorrer atrasos relacionados à aquisição, à distribuição, à elaboração dos protocolos ou à organização dos serviços responsáveis pela dispensação. Nessas situações, a judicialização não se volta necessariamente contra a avaliação técnica da CONITEC, mas

busca exigir que a Administração implemente uma decisão que ela própria já adotou.

Por essa razão, é necessário distinguir as demandas relativas a medicamentos ainda não incorporados ao SUS daquelas que envolvem tecnologias já incorporadas, mas concretamente indisponíveis. No primeiro caso, a intervenção judicial pode implicar a excepcional superação de uma decisão ou omissão do órgão técnico responsável pela formulação da política pública. No segundo, a atuação jurisdicional busca assegurar a execução de uma obrigação administrativa já reconhecida, mas não efetivada em razão de problemas operacionais, logísticos ou orçamentários.

A judicialização da saúde: conceito, causas e dimensão do fenômeno

2.1 Delimitação conceitual e causas da judicialização

A judicialização da saúde corresponde ao deslocamento para o Poder Judiciário de pretensões relacionadas ao acesso a medicamentos, insumos, procedimentos ou tratamentos não assegurados pelas vias administrativas. O fenômeno, no entanto, não se confunde com o ativismo judicial. De acordo com Barroso (2007), enquanto a judicialização decorre da submissão de determinado conflito à apreciação jurisdicional, o ativismo caracteriza uma postura expansiva do Judiciário, mediante a substituição, por valoração própria, de escolhas atribuídas constitucionalmente aos demais Poderes. Assim, o simples fato de

uma demanda de saúde ser decidida judicialmente não significa que o magistrado tenha atuado de forma ativista.

A judicialização brasileira é marcada pela predominância de demandas individuais, nas quais o paciente pleiteia o fornecimento de tratamento específico. Embora essa via possa assegurar proteção imediata a pessoas que não obtiveram resposta administrativa adequada, a multiplicação de decisões isoladas pode produzir soluções fragmentadas, divergências entre órgãos judiciais e dificuldades para a manutenção de uma política pública coerente. A litigância coletiva, por sua vez, possui maior aptidão para enfrentar falhas estruturais, mas tem presença menos expressiva nesse campo, o que alimenta a crítica de que a proteção da chamada "microjustiça" pode ocorrer sem consideração suficiente pelos efeitos produzidos sobre a coletividade de usuários do sistema. Ferraz (2011, p. 1645) observa, nesse sentido, que a litigância em saúde no Brasil é predominantemente individual e que a solução de pretensões isoladas, quando dissociada de seus efeitos sistêmicos, pode gerar desigualdades, ineficiências e tensões com as políticas públicas.

As causas da judicialização de medicamentos de alto custo são múltiplas e não podem ser reduzidas a uma oposição entre o Poder Judiciário e a Administração Pública. Parte das demandas decorre de falhas na implementação de políticas já existentes, verificadas quando o medicamento foi incorporado ao SUS, mas não é adquirido, distribuído ou dispensado a tempo de atender à necessidade do paciente. Nesses casos, a intervenção judicial não substitui propriamente a avaliação técnica realizada

pela Administração, mas busca assegurar a execução de uma obrigação já reconhecida no âmbito da política pública.

Outra parcela das ações envolve medicamentos ainda não incorporados, cuja avaliação pela CONITEC não foi iniciada, ou nem foi concluída no prazo previsto ou resultou em decisão contestada pelo paciente. Quando se trata de doença grave, rara ou progressiva, a demora administrativa pode adquirir relevância decisiva, pois o transcurso do tempo pode reduzir a eficácia do tratamento ou permitir a ocorrência de danos irreversíveis.

Também contribuem para o fenômeno as deficiências de informação e de comunicação entre o SUS, os profissionais de saúde e os pacientes. Também contribuem para esse fenômeno as falhas na circulação de informações e na comunicação entre o SUS, os profissionais de saúde e os pacientes. Dentro desta perspectiva, o desconhecimento sobre medicamentos já disponíveis, alternativas terapêuticas incorporadas ou canais administrativos adequados pode levar à propositura de demandas que poderiam ser solucionadas sem intervenção judicial. A melhoria da orientação prestada ao paciente e da fundamentação das respostas administrativas constitui, portanto, medida relevante para evitar judicializações desnecessárias.

Devem ser considerados, ainda, os possíveis incentivos comerciais relacionados à prescrição e à introdução de novas tecnologias no mercado. A assimetria de informações entre fabricantes, prescritores, gestores e pacientes exige análise cuidadosa da origem da prescrição e da qualidade das evidências apresentadas. Essa circunstância, contudo, não autoriza presumir

que toda demanda por medicamento não incorporado resulte de influência comercial, devendo a necessidade clínica ser examinada concretamente.

2.2 Crescimento, impacto financeiro e desigualdades de acesso

Os dados disponíveis demonstram crescimento expressivo da judicialização da saúde, embora devam ser interpretados com cautela, pois algumas fontes abrangem todas as demandas sanitárias, enquanto outras tratam especificamente da assistência farmacêutica.

Segundo o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), as novas ações relacionadas à saúde pública na primeira instância passaram de 76.836, em 2020, para 162.046, em 2024, representando aumento de aproximadamente 110,9% no período (CNJ, 2025). O dado confirma a ampliação do papel do Poder Judiciário na solução de conflitos sanitários, mas não permite identificar, isoladamente, quantas dessas demandas envolvem medicamentos de alto custo.

No campo específico da assistência farmacêutica, pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em parceria com o Conselho Nacional de Secretários de Saúde e o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde, indicou que, em 2023, os gastos decorrentes de determinações judiciais corresponderam, em média, a 32,9% das despesas estaduais com medicamentos. Conforme Vieira et al (2025), entre os Municípios participantes, a judicialização representou

aproximadamente 8,4% dos gastos com assistência farmacêutica. A diferença evidencia que os efeitos financeiros recaem com maior intensidade sobre os Estados, que frequentemente assumem o cumprimento inicial de decisões envolvendo tratamentos especializados e de elevado custo.

O impacto orçamentário reforça a necessidade de decisões fundamentadas em critérios técnicos e evidências científicas, bem como de mecanismos que permitam a aquisição centralizada dos medicamentos por preços mais vantajosos. Não se pode concluir, entretanto, que todo gasto judicial seja indevido ou incompatível com a sustentabilidade do sistema. A legitimidade da despesa depende da necessidade clínica do paciente, da existência de alternativas terapêuticas, do estágio do processo de incorporação e das razões pelas quais o tratamento não foi disponibilizado administrativamente.

Os dados também revelam desigualdades territoriais. A proporção de Municípios que realizaram fornecimentos decorrentes de decisões judiciais foi de 80,5% na região Centro-Oeste e de 46,3% no Nordeste, com percentuais intermediários nas demais regiões (Vieira et al., 2025). Essa diferença não demonstra necessariamente maior necessidade clínica em determinadas localidades, podendo refletir desigualdades no acesso a médicos especialistas, à informação, à assistência jurídica, à Defensoria Pública e às próprias estruturas do Poder Judiciário.

Em recorte específico de Sergipe, o Diagnóstico da Judicialização da Saúde Pública e Suplementar do Conselho

Nacional de Justiça registrou, no período de agosto de 2024 a julho de 2025, percentual de 58,4% de liminares deferidas e de 72% de procedência nas ações classificadas no assunto saúde pública perante o Tribunal de Justiça de Sergipe. Embora esses indicadores não permitam isolar as demandas por medicamentos de alto custo, eles evidenciam a presença relevante da litigiosidade sanitária no Estado e reforçam a pertinência de compreender como os novos parâmetros jurisprudenciais vêm sendo incorporados à prática judicial local (CNJ, 2025b).

A judicialização apresenta, nesse aspecto, uma contradição. Embora permita proteger pacientes que não obtiveram administrativamente o tratamento necessário, o acesso à tutela judicial também depende de recursos médicos, informacionais e jurídicos distribuídos de forma desigual. Pacientes acompanhados em centros especializados possuem melhores condições de obter laudos circunstanciados, localizar estudos científicos e reunir os documentos exigidos, enquanto aqueles residentes em localidades com menor estrutura podem não conseguir formular a demanda, mesmo diante de necessidade clínica semelhante.

A elevada frequência de medidas liminares deve igualmente ser analisada à luz da urgência própria das demandas de saúde. O deferimento de tutelas provisórias pode decorrer do risco de agravamento da doença, da perda da oportunidade terapêutica ou da possibilidade de danos irreversíveis, não sendo possível concluir, apenas a partir do percentual de concessões, que exista excesso ou ausência de rigor na atuação judicial. A

avaliação adequada depende do exame da documentação médica, das evidências científicas, do grau de urgência e da disponibilidade de alternativas terapêuticas.

O panorama empírico demonstra, portanto, que a judicialização possui dimensão crescente, impacto financeiro relevante e distribuição territorial desigual. Esses elementos justificam a criação de critérios destinados a racionalizar as decisões e preservar a sustentabilidade do SUS, mas não autorizam a presunção de ilegitimidade das demandas individuais. Os dados devem ser utilizados não apenas para mensurar quanto o Estado gasta, mas também para compreender por que tantos pacientes continuam recorrendo ao Judiciário e quais obstáculos enfrentam para obter administrativamente os tratamentos necessários.

O tratamento jurisprudencial dos tribunais superiores

3.1 Antecedentes jurisprudenciais: os Temas 106 do STJ e 793 do STF

A definição de critérios objetivos para o fornecimento judicial de medicamentos não incorporados ao Sistema Único de Saúde teve como importante antecedente o julgamento do Recurso Especial nº 1.657.156/RJ, representativo do Tema 106 dos recursos repetitivos. O Superior Tribunal de Justiça (STJ) estabeleceu que a concessão dependeria da presença cumulativa de três requisitos: laudo médico fundamentado e circunstanciado que demonstrasse a imprescindibilidade do medicamento e a ineficácia das alternativas oferecidas pelo SUS; incapacidade

financeira do paciente para suportar o custo do tratamento; e existência de registro do fármaco na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Brasil, 2018).

O precedente representou avanço na uniformização das decisões, ao substituir análises predominantemente casuísticas por critérios replicáveis. Sua disciplina, contudo, permaneceu concentrada na necessidade clínica individual, na situação econômica do paciente e na regularidade sanitária do produto, sem exigir prévia negativa administrativa ou controle específico da atuação da CONITEC. Também não estabeleceu, nos mesmos termos posteriormente adotados pelo STF, a necessidade de demonstrar a qualidade das evidências científicas ou a regularidade do processo administrativo de incorporação.

No plano federativo, o STF reconheceu, no Tema 793, a responsabilidade solidária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios pela prestação de serviços de saúde. O Tribunal admitiu que qualquer ente federativo pudesse integrar o polo passivo da demanda, mas determinou que o cumprimento da obrigação fosse direcionado conforme as regras administrativas de repartição de competências, assegurado o ressarcimento daquele que suportasse despesa atribuída a outro ente. A solução preservou o acesso do paciente à Justiça, mas não eliminou as controvérsias relacionadas à competência, ao custeio e à responsabilidade final pelo fornecimento, posteriormente enfrentadas pelo Tema 1.234 do STF (Brasil, 2020).

3.2 O Tema 6 do STF: excepcionalidade, requisitos probatórios e apoio técnico

O Recurso Extraordinário nº 566.471/RN, representativo do Tema 6 da repercussão geral, teve o mérito julgado em 11 de março de 2020, quando o Plenário deliberou fixar a tese em momento posterior. A formulação definitiva ocorreu em 26 de setembro de 2024, com o Ministro Luís Roberto Barroso como redator para o acórdão, a partir de voto conjunto com o Ministro Gilmar Mendes, vencido o relator originário, Ministro Marco Aurélio. A tese consolidou novos parâmetros para o fornecimento judicial de medicamentos registrados na Anvisa, mas não incorporados às políticas públicas do SUS, estabelecendo como regra geral a impossibilidade de concessão e admitindo o fornecimento apenas excepcionalmente, mediante o preenchimento cumulativo dos requisitos fixados pelo Tribunal (Brasil, 2024a).

A concessão passou a depender, com ônus probatório atribuído ao autor, da prévia negativa administrativa de fornecimento; da demonstração da ilegalidade do ato de não incorporação, da ausência de pedido de incorporação ou da mora da Conitec; da impossibilidade de substituição do medicamento por outro constante das listas oficiais ou dos Protocolos Clínicos e Diretrizes Terapêuticas; da comprovação de eficácia, acurácia, efetividade e segurança à luz da medicina baseada em evidências, respaldada por evidências científicas de alto nível; da imprescindibilidade clínica, demonstrada em laudo médico fundamentado e circunstanciado; e da incapacidade financeira do paciente para arcar com o tratamento.

O Tema 6 também modificou a forma como o Poder Judiciário deve apreciar essas demandas. A decisão não pode ser fundamentada exclusivamente na prescrição médica apresentada pelo autor, devendo examinar a regularidade da atuação administrativa e considerar as evidências científicas disponíveis. Sob pena de nulidade, a aferição dos requisitos deve ser subsidiada por prévia consulta ao Núcleo de Apoio Técnico do Poder Judiciário (NatJus), sempre que disponível na respectiva jurisdição, ou a entes ou pessoas com expertise técnica na área.

Instituídos no âmbito da política judiciária de saúde, os NatJus são formados por profissionais habilitados a elaborar notas técnicas e pareceres sobre os tratamentos pleiteados. Sua atuação permite que o magistrado avalie aspectos científicos que ultrapassam o conhecimento estritamente jurídico, como a qualidade dos estudos clínicos, a segurança da tecnologia e a existência de alternativas terapêuticas incorporadas ao SUS. O parecer técnico não vincula a decisão, mas constitui instrumento relevante para evitar que a concessão seja baseada apenas na prescrição individual. A estruturação desses mecanismos integra a política judiciária de saúde disciplinada pelo Conselho Nacional de Justiça, inclusive pela Resolução nº 238/2016 (CNJ, 2016).

A consulta ao NatJus, contudo, não deve transformar-se em obstáculo incompatível com a urgência do tratamento. Em situações nas quais a espera pela manifestação técnica possa ocasionar agravamento irreversível, perda da oportunidade terapêutica ou risco à vida, o magistrado deverá apreciar os elementos disponíveis e justificar concretamente sua decisão, sem

prejuízo da posterior complementação da instrução. Além disso, a efetividade deste mecanismo depende da existência de núcleos suficientemente estruturados e capazes de produzir respostas especializadas em tempo compatível com a necessidade clínica.

Em comparação com o Tema 106 do STJ, o Tema 6 elevou substancialmente o grau de exigência probatória. A imprescindibilidade clínica, a incapacidade financeira e o registro deixaram de ser suficientes, passando o paciente a demonstrar também a negativa administrativa, a irregularidade ou mora no processo de incorporação, a inexistência de substituto terapêutico e a presença de evidências científicas qualificadas. Essa objetivação pode contribuir para decisões mais seguras e uniformes, mas seus possíveis efeitos sobre o acesso à justiça, especialmente diante da urgência clínica, da assimetria de informações e das particularidades das doenças raras, serão examinados no capítulo seguinte.

A orientação foi consolidada na Súmula Vinculante nº 61, publicada em 2024, segundo a qual a concessão judicial de medicamento registrado na Anvisa, mas não incorporado às listas de dispensação do SUS, deve observar as teses firmadas no Tema 6. Em 2025, os embargos de declaração opostos ao acórdão foram não conhecidos pelo Plenário, sem alteração da tese, que transitou em julgado em outubro daquele ano (Brasil, 2024d; Brasil, 2025a).

3.3 O Tema 1.234 do STF: competência, custeio e organização dos fluxos

Paralelamente à definição dos requisitos materiais do Tema 6, o STF enfrentou, no Recurso Extraordinário nº 1.366.243/SC, representativo do Tema 1.234, as questões relacionadas à competência jurisdicional, à legitimidade passiva, ao custeio e ao ressarcimento das despesas decorrentes do fornecimento de medicamentos registrados na ANVISA, mas não incorporados ao SUS. O precedente foi construído a partir de acordos interfederativos e procurou estabelecer um modelo coordenado entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (Brasil, 2024b).

Para a definição da competência, o STF estabeleceu que as ações relativas a medicamentos não incorporados e a determinados medicamentos oncológicos devem tramitar perante a Justiça Federal quando o custo anual do tratamento for igual ou superior a 210 salários mínimos. Nessas hipóteses, a União deverá integrar a demanda e assumir o custeio conforme os critérios fixados no precedente. Nas ações cujo valor permaneça abaixo desse patamar, a competência será, em regra, da Justiça Estadual, sem prejuízo da aplicação dos mecanismos de ressarcimento entre os entes federativos.

O Tribunal também delimitou o conceito de medicamento não incorporado, abrangendo tanto os produtos ausentes das listas oficiais quanto determinadas utilizações incompatíveis com as indicações, os protocolos ou as formas de financiamento estabelecidas pelo SUS. A classificação influencia a competência jurisdicional, o ente responsável pelo custeio e o fluxo a ser observado na análise administrativa e judicial.

Outro aspecto relevante foi a previsão de uma plataforma nacional destinada a reunir informações sobre os pedidos administrativos e judiciais, ampliar a rastreabilidade das demandas e facilitar a cooperação entre os entes responsáveis. A centralização dos dados pode contribuir para evitar duplicidades, identificar tratamentos já disponíveis, acompanhar o cumprimento das decisões e produzir informações úteis ao planejamento da assistência farmacêutica.

O Tema 1.234 busca corrigir distorções decorrentes da imposição de tratamentos de elevado custo a Estados e Municípios sem capacidade financeira para suportá-los. A atribuição de maior responsabilidade à União e a criação de mecanismos de ressarcimento representam avanços para a organização federativa e para a sustentabilidade do sistema. A nova disciplina, entretanto, torna a identificação da competência dependente de fatores como o custo anual do tratamento, a classificação do medicamento, a indicação aprovada pela ANVISA e sua relação com os protocolos do SUS.

Essa complexidade pode criar dificuldades para pacientes sem assistência jurídica especializada e provocar incidentes relacionados à inclusão da União, à remessa dos autos e à definição do valor do tratamento. O problema é particularmente sensível quando a demora processual pode comprometer a eficácia da terapia.

A aplicação do precedente deve, portanto, impedir que controvérsias sobre competência, direcionamento do cumprimento ou ressarcimento sejam transferidas ao paciente. A

organização das responsabilidades internas do SUS é necessária, mas não pode retardar indefinidamente o fornecimento de tratamento cuja necessidade e urgência estejam adequadamente demonstradas. Assim, os Temas 6 e 1.234 devem ser compreendidos de forma complementar: enquanto o primeiro estabelece os requisitos materiais e probatórios para a concessão excepcional, o segundo organiza os fluxos administrativos, processuais e financeiros dessas demandas.

Importa destacar que, em 19 de fevereiro de 2026, o Plenário do STF referendou a homologação de acordo firmado no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite especificamente para medicamentos oncológicos, com eficácia ex nunc a partir de 22 de outubro de 2025. A decisão alterou o item 3.4, acrescentou o item 3.5 e modulou o item 6.2 das teses do Tema 1.234, mantendo, em síntese, o ressarcimento pela União de 80% nas hipóteses oncológicas ali definidas até nova pactuação. A observância dos acordos interfederativos e de seus fluxos já havia sido consolidada pela Súmula Vinculante nº 60, o que reforça o caráter dinâmico da operacionalização do precedente (Brasil, 2024c; Brasil, 2026a).

Tensões e debates centrais

4.1 Mínimo existencial, reserva do possível e aplicação individualizada dos critérios

O mínimo existencial e a reserva do possível constituem categorias centrais para a compreensão dos conflitos relativos à concretização dos direitos sociais. O primeiro corresponde ao conjunto de condições materiais indispensáveis à preservação da

dignidade humana, enquanto a segunda evidencia que as prestações estatais dependem de recursos financeiros, capacidade administrativa e escolhas distributivas (Barcellos, 2011; Krell, 2002).

A relação entre essas categorias não pode ser compreendida como uma oposição entre um direito individual absoluto e uma limitação orçamentária igualmente absoluta. Nem todo medicamento prescrito integra automaticamente o mínimo existencial, especialmente quando existem alternativas terapêuticas eficazes no SUS ou quando a tecnologia não apresenta evidências suficientes de segurança e efetividade. Da mesma forma, a reserva do possível não pode ser invocada por meio de alegações genéricas de escassez, sem demonstração do impacto concreto da prestação, das escolhas administrativas realizadas e das providências adotadas para evitar a desproteção do paciente.

No campo da saúde, a definição do núcleo essencial deve considerar a gravidade da doença, o risco de progressão, a existência de alternativas terapêuticas, a possibilidade de danos irreversíveis e a capacidade do tratamento de preservar a vida, a autonomia ou a funcionalidade. Os requisitos estabelecidos pelo STF conferem maior previsibilidade à decisão judicial, mas não eliminam a necessidade de análise individualizada. A sustentabilidade do SUS constitui condição para a continuidade do direito coletivo à saúde, porém não pode ser protegida mediante a imposição desproporcional de riscos a pacientes cujo

tratamento seja clinicamente necessário e não possua alternativa adequada.

4.2 Governança administrativa, ônus da prova e urgência clínica

A exigência de controle da atuação da CONITEC constitui importante contribuição do Tema 6. A decisão judicial não deve ignorar a avaliação realizada por este órgão técnico nem substituir, sem fundamentação adequada, a análise administrativa de eficácia, segurança e custo-efetividade. Entretanto, a atribuição ao paciente do dever de demonstrar a ilegalidade do ato de não incorporação, a ausência de pedido ou a mora administrativa revela uma dificuldade estrutural: grande parte das informações necessárias encontra-se sob domínio da própria Administração. Diante dessa assimetria, descabe impor ao administrado um encargo impraticável, visto que o direito fundamental à boa administração pública exige "transparência qualificada, dever de motivação plena e máxima visibilidade dos atos administrativos" (Freitas, 2009, p. 84), sob pena de inviabilizar a própria defesa dos direitos perante a jurisdição.

Essa desigualdade informacional deve ser considerada na aplicação das regras processuais. Cabe ao paciente apresentar os elementos que estejam razoavelmente ao seu alcance, mas o ente público deve juntar o processo de incorporação, informar o estágio de sua tramitação e demonstrar a regularidade de sua atuação. A distribuição dinâmica do ônus da prova e o princípio da cooperação encontram fundamento nos arts. 373, § 1º, e 6º do Código de Processo Civil e permitem evitar que a ausência de

acesso a documentos públicos se transforme em impedimento ao exame do direito material, especialmente quando a parte contrária possui maior facilidade de obtenção da prova (Brasil, 2015; Binenbojm, 2014).

A negativa administrativa também deve ser devidamente fundamentada. Não basta informar que o medicamento não integra as listas oficiais. A resposta deve indicar se a tecnologia foi avaliada, se existe procedimento em tramitação, quais alternativas terapêuticas estão disponíveis e quais razões técnicas justificam a recusa. Sem essas informações, o paciente não possui condições de compreender a decisão nem de questioná-la adequadamente em juízo.

A exigência de requerimento prévio é compatível com a organização do SUS, desde que existam canais acessíveis e respostas produzidas em prazo adequado. Para pessoas com doenças graves ou progressivas, o tempo não representa elemento meramente processual, cuja mora pode reduzir a eficácia do medicamento, permitir o avanço de lesões irreversíveis ou eliminar a janela terapêutica em que o tratamento produziria melhores resultados.

Por essa razão, o prévio requerimento não deve ser confundido com o esgotamento indefinido da via administrativa. Uma vez apresentado o pedido ao órgão competente e demonstrada a ausência de resposta em prazo compatível, deve-se reconhecer o interesse processual. Não se mostra razoável exigir que o paciente formule sucessivos requerimentos à União, ao Estado e ao Município para descobrir qual deles assumirá a

responsabilidade, pois isso transfere ao cidadão o custo da complexidade organizacional do SUS.

4.3 Evidências científicas, doenças raras e acesso à prova médica

A exigência de evidências científicas qualificadas é necessária para impedir que recursos públicos sejam destinados a tratamentos ineficazes, inseguros ou experimentais. A gravidade da doença não dispensa a demonstração da utilidade terapêutica, uma vez que a proteção do paciente também envolve evitar intervenções potencialmente danosas ou sustentadas apenas por expectativas não confirmadas.

O padrão probatório, entretanto, deve considerar as características da condição investigada, posto que, nas doenças raras e ultrarraras, a pequena população de pacientes pode dificultar a realização de ensaios clínicos com grandes amostras, longos períodos de acompanhamento e grupos comparadores. A inexistência de estudos nos mesmos moldes produzidos para doenças prevalentes não significa necessariamente ausência de eficácia, podendo decorrer das limitações inerentes à baixa prevalência da enfermidade.

Isso não implica dispensar os medicamentos para doenças raras da comprovação científica, mas exige avaliação contextualizada das evidências disponíveis. Estudos com populações menores, resultados intermediários, dados observacionais e manifestações de agências especializadas podem assumir relevância quando interpretados em conjunto. A

aplicação rígida do requisito pode produzir um paradoxo: quanto mais rara for a doença, menor será a possibilidade de preenchimento do padrão tradicional de prova, mesmo diante de necessidade grave e ausência de alternativa terapêutica.

A dificuldade não se limita à literatura científica. A demonstração da imprescindibilidade depende de laudo médico fundamentado, com histórico clínico, tratamentos anteriormente realizados e razões pelas quais as opções disponibilizadas pelo SUS não são adequadas. A produção desse documento pressupõe, contudo, acesso a profissional com conhecimento sobre a doença e sobre a tecnologia pleiteada.

Pacientes residentes longe dos centros de referência podem enfrentar deslocamentos, filas de espera, despesas adicionais e dificuldade de acesso ao diagnóstico. Estudos qualitativos sobre pessoas com doenças raras relatam longos itinerários até a identificação da enfermidade, desconhecimento da condição por profissionais não especializados e obstáculos ao acesso a exames, medicamentos e serviços de referência, sendo a judicialização, em alguns casos, uma etapa do próprio percurso para obtenção ou manutenção do tratamento (Luz; Silva; Demontigny, 2015; IRIART et al., 2019).

A qualidade do laudo não pode ser examinada sem consideração dessas desigualdades. Exigências formais excessivas tendem a favorecer pacientes acompanhados em centros altamente especializados e a prejudicar aqueles que dependem de serviços com menor estrutura. Quando o documento apresentar elementos clínicos suficientes, eventuais lacunas devem ser

supridas por esclarecimentos do médico, cooperação processual ou produção de prova técnica, em vez de conduzirem automaticamente à rejeição da pretensão.

4.4 Incapacidade financeira e repercussões econômicas sobre o núcleo familiar

O requisito de incapacidade financeira deve ser interpretado em relação ao custo concreto do tratamento, e não apenas a partir de categorias formais de pobreza. Uma família pode possuir renda, residência própria ou algum patrimônio e, ainda assim, ser absolutamente incapaz de custear medicamento cujo valor alcance centenas de milhares ou milhões de reais.

A análise também não deve considerar exclusivamente o preço do fármaco. Doenças graves e raras produzem despesas com consultas, exames, deslocamentos, alimentação especial, equipamentos, terapias de apoio e adaptações da residência. Em muitos casos, um dos familiares reduz sua jornada ou abandona o trabalho para exercer atividades permanentes de cuidado, provocando perda de renda justamente no período em que as despesas aumentam.

A aferição da incapacidade deve considerar, portanto, a relação entre o custo do tratamento, a renda familiar disponível, as despesas permanentes decorrentes da doença, a existência de dependentes e o risco de comprometimento da subsistência. Não seria constitucionalmente razoável exigir que a família liquide integralmente seu patrimônio antes de reconhecer a impossibilidade de custear o medicamento.

4.5 O Tema 1.234 e o risco de complexidade processual

O critério de 210 salários mínimos estabelecido pelo Tema 1.234 procura direcionar à União e à Justiça Federal as demandas de maior impacto financeiro, preservando Estados e Municípios de despesas incompatíveis com sua capacidade orçamentária. Sob a perspectiva federativa, a solução representa avanço ao aproximar a responsabilidade pelo custeio da capacidade financeira dos entes envolvidos.

A utilização do valor anual do tratamento como critério de competência, contudo, pode gerar controvérsias capazes de prolongar a duração do processo. A apuração depende do preço utilizado como referência, da quantidade necessária, da duração prevista, da possibilidade de descontos e da eventual variação da dose conforme o peso ou a evolução clínica. Nas terapias de aplicação única, o custo se concentra em determinado momento, embora seus efeitos pretendidos se prolonguem por vários anos, o que pode suscitar dúvidas sobre o enquadramento no conceito de tratamento anual.

Conflitos entre os juízos estadual e federal, inclusão posterior da União e remessa dos autos podem produzir demora incompatível com a urgência clínica. Para impedir que a definição da competência comprometa o direito material, devem ser preservados os atos processuais anteriormente praticados e as medidas urgentes já concedidas. A remessa dos autos não deve provocar o reinício integral da análise nem autorizar automaticamente a suspensão do tratamento.

As controvérsias relativas ao custeio e ao ressarcimento devem ser solucionadas entre os próprios entes públicos. O paciente não pode suportar as consequências da dificuldade estatal de organizar sua repartição interna de responsabilidades. Sobre esse tópico, lecionam Sarlet e Figueiredo:

> [...] as diretrizes organizacionais do Sistema Único de Saúde, especialmente a descentralização e a distribuição de atribuições entre as esferas federativas, possuem caráter estritamente administrativo-funcional. Tais regras de repartição de encargos não podem servir como justificativa para que o Estado se esquive de seu dever constitucional de garantir a vida e a saúde, devendo as contendas financeiras ser resolvidas administrativamente ou em via judicial própria entre os entes co-obrigados. (Sarlet; Figueiredo, 2010, p. 62).

4.6 Síntese crítica: racionalização sem inviabilização do direito

A análise conjunta dos Temas 6 e 1.234 demonstra que o STF buscou responder a problemas concretos da judicialização da saúde. A ausência de critérios uniformes, a concessão de tratamentos sem análise científica suficiente, a indefinição das responsabilidades federativas e o impacto financeiro de determinadas tecnologias exigiam medidas capazes de conferir maior racionalidade, segurança e coerência ao sistema.

Não se mostra adequado, portanto, compreender os novos precedentes como simples restrições ao direito à saúde. A exigência de evidências científicas, a verificação das alternativas

terapêuticas, o exame da imprescindibilidade clínica e o respeito ao processo de incorporação protegem o paciente contra tratamentos ineficazes e contribuem para a preservação de um sistema público universal. O problema não está na existência dos critérios, mas na possibilidade de sua aplicação rígida e descontextualizada.

A tese defendida neste artigo é a de que a sustentabilidade do SUS não pode ser alcançada pela transferência integral dos encargos técnicos, informacionais, econômicos e processuais aos pacientes. A racionalização da judicialização exige que os filtros jurisprudenciais sejam acompanhados de transparência administrativa, cooperação processual, distribuição adequada do ônus da prova, respostas administrativas fundamentadas e consideração concreta da urgência e das particularidades da doença.

A redução da judicialização também não será obtida apenas pela elevação das exigências impostas ao autor da ação. O fortalecimento do NatJus, a ampliação da transparência, a melhoria dos fluxos administrativos e a criação de mecanismos eficientes de negociação de preços são medidas necessárias para enfrentar as causas estruturais do fenômeno sem inviabilizar a tutela de quem depende de tratamento essencial.

Considerações finais

O presente artigo analisou em que medida os parâmetros fixados pelo Supremo Tribunal Federal nos Temas 6 e 1.234, embora destinados à racionalização da judicialização e à

preservação da sustentabilidade do SUS, podem criar barreiras probatórias, técnicas e processuais ao acesso de pacientes a medicamentos de alto custo.

Tal análise demonstrou que o direito à saúde possui natureza fundamental e prestacional, devendo ser concretizado por políticas públicas universais, integrais e igualitárias. Sua efetividade não autoriza a concessão indiscriminada de todo tratamento prescrito, mas também impede que limitações administrativas ou orçamentárias sejam invocadas de forma genérica para afastar prestações indispensáveis à preservação da vida.

A evolução jurisprudencial revela uma progressiva objetivação dos critérios de concessão. O Tema 106 do STJ estabeleceu requisitos relacionados à necessidade clínica, à incapacidade financeira e ao registro sanitário. Posteriormente, o Tema 6 do STF ampliou as exigências materiais e probatórias para o fornecimento excepcional de medicamentos não incorporados, enquanto o Tema 1.234 reorganizou os fluxos administrativos, processuais e financeiros dessas demandas.

Essas alterações representam avanço ao impedir decisões fundamentadas exclusivamente na prescrição individual, fortalecer a medicina baseada em evidências e ampliar o diálogo entre o Judiciário e os órgãos técnicos responsáveis pela política pública. Entretanto, a legitimidade dessas finalidades não afasta a necessidade de examinar os efeitos concretos de sua aplicação.

A análise permite concluir que a aplicação rígida dos precedentes pode aprofundar a assimetria entre as partes e

produzir obstáculos desproporcionais. A exigência de evidências científicas deve considerar as limitações próprias das doenças raras, assim como a necessidade de laudos circunstanciados não pode ignorar a desigualdade no acesso a médicos especialistas. Da mesma forma, a incapacidade financeira deve ser aferida em relação ao custo do tratamento, às despesas permanentes decorrentes da doença e às repercussões econômicas sobre o núcleo familiar.

Conclui-se, portanto, que os critérios estabelecidos pelo STF são legítimos e necessários à racionalização da judicialização, mas sua aplicação deve ser acompanhada de mecanismos capazes de compensar a vulnerabilidade informacional, econômica e clínica dos pacientes. A sustentabilidade do SUS não deve ser alcançada mediante a transferência desproporcional dos encargos técnicos e processuais ao autor da demanda, exigindo-se transparência administrativa, respostas fundamentadas, cooperação processual, distribuição adequada do ônus da prova e utilização do apoio técnico do NatJus em tempo compatível com a urgência clínica.

Referências

BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. *Revista da*

Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, v. 31, n. 66, p. 89-114, jul./dez. 2007.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 ago. 2026.

BRASIL. Decreto nº 7.646, de 21 de dezembro de 2011. Dispõe sobre a Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde e sobre o processo administrativo para incorporação, exclusão e alteração de tecnologias em saúde pelo Sistema Único de Saúde. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 22 dez. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7646.htm. Acesso em: 2 ago. 2026.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 20 set. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 2 ago. 2026.

BRASIL. Lei nº 12.401, de 28 de abril de 2011. Altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a assistência terapêutica e a incorporação de tecnologia em saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 29 abr. 2011. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12401.htm. Acesso em: 2 ago. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 24 ago. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.313, de 21 de março de 2022. Altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre os processos de incorporação de tecnologias ao Sistema Único de Saúde e sobre a utilização, pelo SUS, de medicamentos cuja indicação de uso seja distinta daquela aprovada no registro da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 22 mar. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14313.htm. Acesso em: 24 ago. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Tema repetitivo 106: obrigatoriedade do poder público de fornecer medicamentos não incorporados em atos normativos do SUS. Recurso Especial nº 1.657.156/RJ. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2018. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp. Acesso em: 2 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 793 da repercussão geral: responsabilidade solidária dos entes federados pelo dever de prestar assistência à saúde. Recurso Extraordinário nº 855.178/SE. Relator: Ministro Luiz Fux; redator do acórdão: Ministro Edson Fachin. Embargos de declaração julgados em 22 maio 2019; acórdão publicado no DJe em 16 abr. 2020. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2020. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndament

oProcesso.asp?classeProcesso=RE&incidente=4678356&numeroProcesso=855178&numeroTema=793. Acesso em: 24 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 6 da repercussão geral: dever do Estado de fornecer medicamento de alto custo a portador de doença grave que não possui condições financeiras para adquiri-lo. Recurso Extraordinário nº 566.471/RN. Relator originário: Ministro Marco Aurélio; redator para o acórdão: Ministro Luís Roberto Barroso. Mérito julgado em 11 mar. 2020; tese fixada em 26 set. 2024; acórdão publicado no DJe em 28 nov. 2024. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2024a. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incidente=2565078&numeroProcesso=566471&numeroTema=6. Acesso em: 24 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 1.234 da repercussão geral: legitimidade passiva da União e competência da Justiça Federal nas demandas sobre fornecimento de medicamentos registrados na Anvisa, mas não incorporados ao SUS. Recurso Extraordinário nº 1.366.243/SC. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2024b. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incidente=6335939&numeroProcesso=1366243&numeroTema=1234. Acesso em: 24 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante nº 60. O pedido e a análise administrativos de fármacos na rede pública de saúde, a judicialização do caso e seus desdobramentos devem observar os acordos interfederativos e seus fluxos homologados no Tema 1.234 da repercussão geral. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2024c. Disponível em:

https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=9260. Acesso em: 24 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante nº 61. A concessão judicial de medicamento registrado na Anvisa, mas não incorporado às listas de dispensação do SUS, deve observar as teses firmadas no julgamento do Tema 6 da repercussão geral. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2024d. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=9296. Acesso em: 24 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Embargos de declaração no Recurso Extraordinário nº 566.471/RN (Tema 6). Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Embargos não conhecidos pelo Plenário na sessão virtual de 22 a 29 ago. 2025; acórdão publicado no DJe em 9 set. 2025. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2025a. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incidente=2565078&numeroProcesso=566471&numeroTema=6. Acesso em: 24 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 1.234 da repercussão geral: decisão referendada sobre acordo interfederativo relativo a medicamentos oncológicos. Recurso Extraordinário nº 1.366.243/SC. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Plenário, 19 fev. 2026. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2026a. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=6335939&numeroTema=1234. Acesso em: 24 ago. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Painel de estatísticas processuais de direito à saúde. Brasília, DF: CNJ, 2025a. Disponível em: https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-saude/. Acesso em: 24 ago. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Diagnóstico da judicialização da saúde pública e suplementar 2025. Brasília, DF: CNJ; PNUD, 2025b. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/11/251105-02-cnj-pnud-diagnostico-da-judicializacao-da-saude-publica-e-suplementar.pdf. Acesso em: 24 ago. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 238, de 6 de setembro de 2016. Dispõe sobre a criação e a manutenção, pelos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais, de Comitês Estaduais da Saúde, bem como sobre a especialização de vara em comarcas com mais de uma vara de Fazenda Pública. Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça, Brasília, DF, n. 160, p. 8-9, 9 set. 2016. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2339. Acesso em: 24 ago. 2026.

FERRAZ, Octavio Luiz Motta. Harming the poor through social rights litigation: lessons from Brazil. *Texas Law Review*, Austin, v. 89, n. 7, p. 1643-1668, jun. 2011. Acesso em: 2 ago. 2026.

FREITAS, Juarez. *Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

IRIART, Jorge Alberto Bernstein et al. Da busca pelo diagnóstico às incertezas do tratamento: desafios do cuidado para as doenças genéticas raras no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 10, p. 3637-3650, 2019.

KRELL, Andreas Joachim. *Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um direito constitucional comparado*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

LUZ, Geisa dos Santos; SILVA, Mara Regina Santos da; DEMONTIGNY, Francine. Doenças raras: itinerário diagnóstico

e terapêutico das famílias de pessoas afetadas. *Acta Paulista de Enfermagem*, São Paulo, v. 28, n. 5, p. 395-400, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 12. ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. *O direito fundamental à saúde na Constituição de 1988: considerações em torno da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, v. 19, n. 75, p. 47-81, jul./set. 2010.

VIEIRA, Fabiola Sulpino et al. *Pesquisa assistência farmacêutica no SUS: gasto em medicamentos judicializados de estados e municípios participantes (2019-2023)*. Brasília, DF: Ipea, maio 2025. p. 49 (Texto para Discussão, n. 3119). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/17238. Acesso em: 2 ago. 2026.

Pannomion

A Operação Cajueiro e a Revitimização das Vítimas da Ditadura Militar: violência institucional, direito à memória e justiça de transição no Sistema Interamericano de Direitos Humanos

Operation Cajueiro and the Revictimization of Victims of the Military Dictatorship: institutional violence, the right to memory, and transitional justice in the Inter-American Human Rights System

Larissa Santos Oliveira[3]

Resumo: O presente artigo analisa a Operação Cajueiro, realizada em Sergipe em 1976, como expressão da violência institucional durante a ditadura militar e examina a continuidade dessa violência por meio da omissão estatal após a redemocratização. Com abordagem qualitativa, documental e bibliográfica, fundamentada na Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Federal em 2025, no Relatório da Comissão Estadual da Verdade de Sergipe e na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, investiga-se se a ausência de memória, verdade, responsabilização e reparação configura uma forma de revitimização institucional. Conclui-se que a violência não se encerrou com o fim das torturas, sendo perpetuada pela inércia estatal diante das obrigações internacionais de investigar, reparar e garantir a não repetição. A ACP é apresentada como instrumento de concretização da justiça de transição e de fortalecimento do Estado

[3] Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Sergipe (UFS), graduanda em Direito pela Universidade Tiradentes (UNIT)

Democrático de Direito, alinhando a resposta interna aos parâmetros do Sistema Interamericano.
Palavras-Chave: Operação Cajueiro; violência institucional; justiça de transição; revitimização; Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Abstract: This article analyzes Operation Cajueiro, carried out in the Brazilian state of Sergipe in 1976, as an expression of institutional violence during the military dictatorship and examines the continuity of such violence through state omission after democratization. Using a qualitative, documentary, and bibliographical approach based on the Public Civil Action filed by the Federal Public Prosecutor's Office in 2025, the Final Report of the Sergipe State Truth Commission, and the case law of the Inter-American Court of Human Rights, the study investigates whether the absence of memory, truth, accountability, and reparation constitutes a form of institutional revictimization. The findings indicate that the violence did not end with the cessation of torture but has been perpetuated by the State's failure to fulfill its international obligations to investigate, repair, and guarantee non-repetition. The Public Civil Action is presented as an important mechanism for implementing transitional justice and strengthening the democratic rule of law in accordance with Inter-American human rights standards.
Keywords: Operation Cajueiro; institutional violence; transitional justice; revictimization; Inter-American Court of Human Rights.

1 Introdução

A ditadura militar brasileira, instaurada pelo golpe de 1964, perdurou por 21 anos e estabeleceu um regime marcado pela supressão de direitos constitucionais e pela repressão sistemática a opositores políticos (Codato, 2005). Nesse contexto, foi iniciada a partir do golpe de Estado que destituiu o Presidente João Goulart, na justificativa de conter o chamado "perigo comunista"

e a corrupção brasileira, com o apoio da elite empresarial, da Igreja Católica e da grande mídia (Brasil, 2014). O regime estabeleceu uma estrutura de poder centralizada no Executivo, legitimada por uma série de Atos Institucionais que cassaram mandatos, suspenderam direitos políticos e submeteram o Judiciário à tutela militar. O ápice da repressão ocorreu a partir de dezembro de 1968 com o AI-5, que suspendeu garantias fundamentais como o *habeas corpus* em casos de de crimes políticos, contra a segurança nacional, a ordem econômica e social e a economia popular e permitiu o fechamento do Congresso Nacional, inaugurando os chamados "anos de chumbo" (Kishi, 2009; Rocha; Ávila, 2026).

Dessa forma, a violência institucional sustentou-se na Doutrina de Segurança Nacional (DSN), que definia qualquer oposição como um "inimigo interno" a ser eliminado, utilizando um aparato repressivo capilarizado que integrava o Serviço Nacional de Informações (SNI) de espionagem, os Destacamentos de Operações de Informações – Centro de Operações de Defesa Interna (DOI-CODI) de captura e interrogatório e o Departamento de Ordem Política e Social (DOPS), a polícia política (Carvalho, 2017). Práticas como sequestros, invasões de domicílio e prisões ilegais tornaram-se rotineiras, evoluindo para a aplicação da tortura como um "método científico". Nas salas de interrogatório, as vítimas eram submetidas a situações cruéis, como o pau-de-arara, choques elétricos (inclusive em órgãos genitais), o "telefone" (tapas simultâneos nos ouvidos) e afogamentos, muitas vezes sob a

supervisão de médicos que avaliavam a capacidade de resistência física dos presos (MPF, 2025).

Assim, o golpe de 1964 e a consolidação do autoritarismo foram condicionados pela lógica bipolar da Guerra Fria e contaram com o suporte dos Estados Unidos, que financiaram a difusão da DSN, em que documentos da CIA *(Central Intelligence Agency)* comprovam que a cadeia de comando brasileira, em seu mais alto nível, tinha conhecimento do emprego de métodos extrajudiciais de repressão e execuções (De Assis, 2022). Além disso, o Brasil integrou a Operação Condor, uma rede secreta de cooperação entre as ditaduras do Cone Sul destinada a capturar e eliminar opositores políticos além de suas fronteiras nacionais (Prestes, 2021).

Ao longo do período, a Comissão Nacional da Verdade (CNV) documentou a ocorrência sistemática de execuções, desaparecimentos forçados e ocultação de cadáveres, com um saldo oficial de pelo menos 434 mortos e desaparecidos, além de exercer uma censura rigorosa sobre a imprensa e as artes, silenciando intelectuais e artistas (Brasil, 2014). No cenário sergipano, a situação não foi diferente: o processo de ruptura democrática iniciou-se com a deposição do governador João de Seixas Dória e a ocupação do 28º Batalhão de Caçadores (28º BC) como centro de detenção. Embora o governo federal tenha anunciado um processo de distensão "lenta, gradual e segura" a partir de 1974, o aparato repressivo manteve-se ativo para conter o avanço da oposição (MPF, 2025; Ramos, 2014).

Nesse sentido, destaca-se a Operação Cajueiro, deflagrada em 20 de fevereiro de 1976, em Aracaju, consistindo na ação militar mais violenta da história do estado. A operação foi desencadeada como um desdobramento nacional para desarticular o Partido Comunista Brasileiro (PCB), apesar da ilegalidade imposta desde 1947, o Partido mantinha uma rede de influência expressiva em sindicatos de ferroviários, petroleiros e bancários, além do movimento estudantil via DCE/UFS e, as vitórias eleitorais da oposição (MDB) em 1974 foram interpretadas pela "linha dura" militar como um avanço clandestino do PCB, o que motivou uma ofensiva nacional para desarticular os comitês estaduais do partido (Santos, 2023; Cruz, 2011).

A operação ocorreu no momento de recrudescimento da violência estatal em meio à promessa de abertura e foi coordenada pela 6ª Região Militar sob o comando direto do General Adyr Fiúza de Castro, que defendia o uso da tortura como método de interrogação (Sergipe, 2020). Dessa maneira, foi planejada sigilosamente para coincidir com o período de carnaval, utilizou sequestros em veículos civis e prisões sem mandado judicial, conduzindo e prendendo 24 cidadãos às dependências do 28º BC, além de 5 investigados, como consta na ACP (2025). Ali, as vítimas foram mantidas incomunicáveis e submetidas a um "carnaval de torturas" físicas e psicológicas, evidenciando que a barbárie era operada como uma deliberada política de Estado para neutralizar o "inimigo interno" (De Araújo Sá, 2022; MPF, 2025).

O problema de pesquisa reside na omissão do Estado brasileiro em investigar e punir as graves violações de direitos humanos ocorridas na referida operação, o que gera a revitimização das vítimas e o silenciamento da memória histórica. A hipótese defendida é que a Operação Cajueiro manifestou uma violência institucionalizada pela DSN, exigindo a implementação de medidas de justiça de transição para garantir o direito à verdade e a não repetição de tais atos. A tortura foi a primeira violação, o esquecimento estatal, a ausência de responsabilização e a demora em implementar políticas de memória constituem uma segunda violação, caracterizando revitimização institucional que perdura até os dias atuais.

Sob esse viés analítico, o presente trabalho possui como objetivo geral analisar se e em que medida as omissões estatais posteriores à redemocratização prolongam os efeitos das violações de direitos humanos praticadas durante a Operação Cajueiro, confrontando-as com os deveres interamericanos de investigação, proteção judicial, verdade, reparação e não repetição. Como objetivos específicos, visa-se entender o *modus operandi* da Operação Cajueiro e sua inserção no ciclo repressivo nacional de perseguição ao PCB entre 1974 e 1976, examinar, a partir da Ação Civil Pública ajuizada pelo MPF em 2025, o universo de vítimas atingidas, distinguindo os diferentes graus de violação sofridos e compreender, através da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos se o tratamento dado pelo Estado brasileiro ao caso sergipano é compatível com os parâmetros interamericanos de justiça de transição.

Metodologicamente, adotou-se abordagem qualitativa, de natureza documental e bibliográfica, fundamentada na análise da Ação Civil Pública (ACP) protocolada pelo Ministério Público Federal (MPF) em 2025, no Relatório Final da Comissão Estadual da Verdade de Sergipe (CEV/SE), artigos científicos e dissertações acadêmicas que versem sobre o tema e na jurisprudência do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, especificamente em casos como Gomes Lund e Herzog. Os documentos são examinados a partir dos entendimentos de violência institucional, vitimização secundária, direito à verdade, reparação integral e garantia de não repetição, sendo a ACP utilizada como fonte jurídico-processual e suas alegações são confrontadas com documentos oficiais, registros históricos e bibliografia especializada[4]

O estudo justifica-se pela necessidade de dar visibilidade acadêmica e jurídica a um episódio que, apesar de ser a ação militar mais cruel da história de Sergipe, permanece pouco explorado na literatura nacional, diferentemente de outros casos já consolidados, como o da Guerrilha do Araguaia e a OBAN. A escolha da Operação Cajueiro como estudo de caso fundamenta-se na relevância da temática, como um dos casos mais emblemáticos de repressão na ditadura militar que passou por muito tempo sem nenhum tipo de reconhecimento ou tentativa

[4] Este artigo foi revisado com apoio instrumental do ChatGPT Work (OpenAI), modelo GPT-5.6-Sol, em nível alto de raciocínio, para revisão gramatical, ortográfica, de coesão e consistência interna. A autoria, as decisões teóricas e metodológicas, a validação das informações e a precisão das referências são de integral responsabilidade da proponente, em observância à Portaria CNPq nº 2.664/2026.

de reparação, evidenciando a omissão do Estado, e a necessidade de fomentar debates acerca do tema, tanto no âmbito acadêmico, para preencher uma lacuna no campo dos estudos acerca dos efeitos da Ditadura Militar Brasileira no contexto sergipano, quanto no âmbito jurídico, social e político, buscando fortalecer o debate sobre a necessidade de políticas de reparação dos dano, em acordo com os compromissos assumidos pelo Brasil na esfera dos direitos humanos internacionais.

2 A Operação Cajueiro como manifestação da violência institucional durante a ditadura militar

Para compreender a Operação Cajueiro como manifestação da violência institucional, é necessário situá-la no contexto político e ideológico que orientou a repressão durante a ditadura militar brasileira. A atuação dos agentes públicos não decorreu de casos isolados ou de excessos individuais, mas esteve inserida em uma estrutura estatal organizada segundo os fundamentos da Doutrina de Segurança Nacional, que converteu opositores políticos em "inimigos internos" e legitimou práticas incompatíveis com os direitos humanos. Nesse sentido, esta seção examina a formação e o funcionamento do aparato repressivo, a perseguição direcionada ao PCB e a inserção da Operação Cajueiro nesse ciclo nacional de repressão política, analisando, ainda, as prisões ilegais, os sequestros, as torturas físicas e psicológicas e as estratégias de ocultação documental empregadas para fingir legalidade às violações praticadas.

2.1 Repressão política e Doutrina de Segurança Nacional

A repressão durante a ditadura militar e a violência institucional foi legitimada pela DSN, ideologia que reorientou a missão das Forças Armadas para o combate à "ameaça comunista" (Cruz, 2011). Sob essa lógica, qualquer dissidência política ou crítica ao regime era criminalizada como ato de subversão, justificando a suspensão de garantias constitucionais e o emprego do terrorismo de Estado como ferramenta de controle social. Com isso, funcionou como um pano de fundo para ações arbitrárias, justificando a violência estatal em nome da preservação das instituições ameaçadas pelo perigo posto pela ideologia comunista, considerada uma ameaça para a ordem do país (De Jesus Nunes, 2024). Assim, não apenas legitimou a repressão, como também institucionalizou a tortura como um método de interrogatório.

De acordo com a ACP (2025) ajuizada pelo MPF em Sergipe, o PCB foi alvo de perseguições, o que incluía a cassação de parlamentares e criminalização sistemática, resultando no enquadramento em dispositivos da Lei de Segurança Nacional de 1969 (Brasil, 1969). Tal criminalização constituía uma estratégia, com o objetivo de controlar e desconstruir a movimentação política, embasando-se na DSN. Dessa forma, a AI-2, em seu art. 18, extinguiu os partidos existentes e, o bipartidarismo brasileiro, foi imposto pelo AI-4, consequentemente levando a legalidade de apenas dois partidos (ARENA e MDB) posteriormente, sendo assim, qualquer outra forma de organização política já se configurava como subversão (Brasil, 1965; Brasil, 1966). Logo, as ações autoritárias da época encontravam fundamentação nos

aparatos normativos, como os Atos Institucionais, em especial o AI-5, que garantiam e justificavam o uso de técnicas antidemocráticas e desumanas para a "proteção do Estado" (Rocha; Ávila, 2026; Brasil, 1968).

Em Sergipe, a implementação dessa doutrina permitiu que o sistema local de segurança operasse como força auxiliar do Exército, coletando e repassando informações ao comando militar. O sistema local de segurança pública passou a operar como força auxiliar das Forças Armadas, interagindo diretamente com o SNI (Santos, 2023). Essa estrutura permitia que informações coletadas localmente fossem centralizadas no 28º BC e retransmitidas à 6ª Região Militar, na Bahia, consolidando uma rede de vigilância e monitoramento sistemático contra qualquer cidadão considerado perigoso à "ordem" estabelecida pelo regime (Carvalho, 2017). Conforme reproduzido na ACP a partir do CEV/SE, "o Estado de Sergipe contribuiu diretamente com repressão política, colocando à disposição toda sua estrutura de Segurança para alcançar os objetivos definidos pela política nacional" (Sergipe, 2020, p. 81)

Nesse sentido, o modelo repressivo utilizado no território sergipano integra um modelo nacional de coordenação militar cuja origem remonta à Operação Bandeirante (OBAN), implementada em São Paulo pelo Comando do II Exército a partir de 1968, o qual tinha a função de reunir, num único destacamento, o trabalho de repressão até então disperso entre os diferentes órgãos (Codato, 2005). Com isso, o resultado desse modelo, considerado positivo pelas forças militares da época,

resultou na difusão para o restante do Brasil sob a forma dos DOI-CODI, que tornaram rotineiros as prisões arbitrárias e os interrogatórios mediante tortura (MPF, 2025).

Essa situação também pode ser observada no caso sergipano, em que o 28º BC funcionava como o ponto central entre o SNI, a Secretaria de Segurança Pública, o DEOPS e a 6ª Região Militar (MPF, 2025). Ademais, destaca-se a atuação dos DOPS e dos Institutos Médicos Legais (IMLs), que eram responsáveis, entre outras funções, por emitir, na maioria das vezes de maneira falsa, a documentação oficial sobre mortes e suas causas, o mesmo tipo de mascaramento documental que a Operação Cajueiro promoveu localmente ao formalizar tardiamente prisões e interrogatórios já realizados sob tortura (Ramos, 2014). Tal situação pode ser comprovado pelos documentos que compõem o Inquérito Policial Militar (IPM), que visava mascarar os sequestros, prisões e torturas dentro dos conformes legais , a exemplo dos mandados de prisão e do Auto de Busca e Apreensão constantes dos autos da Apelação Criminal 42.182-BA, porém, fotografias tiradas na época do indiciamento mostravam marcas inequívocas de violência no rosto dos prisioneiros (MPF, 2025). Havia uma discrepância entre as datas reais das prisões e as datas forjadas para simular uma prisão feita legalmente, evidenciando que os interrogatórios preliminares — e as torturas a eles associadas — ocorriam antes de qualquer formalização documental do procedimento (MPF, 2025).

2.2 A Operação Cajueiro no contexto da perseguição ao PCB

A Operação Cajueiro inseriu-se em um ciclo repressivo nacional ocorrido entre 1974 e 1976, focado na neutralização do PCB e da Ala Jovem do MDB. Após a vitória inesperada da oposição nas eleições legislativas de 1974, os militares da "linha dura" passaram a considerar o PCB como a maior ameaça às instituições brasileiras. A operação em Sergipe foi executada de forma sigilosa para evitar interferências da solidariedade local (Santos, 2026). O regime via no PCB a maior ameaça às instituições brasileiras, devido à sua tática de infiltração na oposição legal e sua forte influência em sindicatos estratégicos (ferroviários e petroleiros) e no movimento estudantil (Cruz, 2011). O objetivo central era desarticular o Comitê Estadual do PCB em Sergipe, atingindo não apenas dirigentes históricos, mas também a Ala Jovem do MDB, jornalistas e intelectuais, sob o pretexto de "apurar atividades subversivas" no estado. Dessa maneira, destaca-se (Sergipe, 2020, p. 201):

> A Operação Cajueiro é absolutamente representativa do ciclo repressivo mantido pela ditadura militar brasileira entre os anos de 1974 e 1976, que teve como foco a perseguição aos membros do PCB e MDB a fim de conter, manter sob controle e retardar, ao máximo, o processo local de abertura democrática, considerando especialmente que o mundo começava a experimentar um ciclo de convergência em torno dos valores democráticos. (Sergipe, 2020, p. 201)

Além disso, é importante pontuar que na efetivação da referida Operação, não foi observada uma cadeia oficial de

comando, indicando que a estrutura oficial do Batalhão foi contornada e utilizada de outra maneira diversa da oficial, com participação dos oficiais locais afastados durante os dias da Operação (Sergipe, 2020). Assim, o general Adyr Fiúza de Castro, comandante da Operação, configura-se como um dos criadores do Centro de Informações do Exército (CIE) e ex-chefe do Centro de Operações de Defesa Interna (CODI) no Rio de Janeiro entre 1972 e 1973, considerado o principal Centro de repressão política aos opositores do regime, alinhado à "linha dura" das Forças Armadas, assumiu o comando da 6ª Região Militar e, a partir dali, comandou tanto a Operação Acarajé, na Bahia, quanto a Operação Cajueiro, em Sergipe (MPF, 2025; Sergipe, 2020).

Contudo, os padrões utilizados divergiam dos ocorridos no eixo Rio–São Paulo, as prisões políticas ocorridas anteriormente contavam com garantias mínimas às famílias — informação sobre o paradeiro dos presos e possibilidade de visitação, sem registros de tortura até o momento —, mas a Operação Cajueiro representou, nesse sentido, uma ruptura com esse padrão local, demonstrando Sergipe como espaço de radicalização e regionalização da repressão, e não como mera réplica periférica do padrão dos grandes centros (Prestes, 2021; De Jesus Nunes, 2024).

Apesar da tentativa do Estado em manter os fatos da operação em sigilo, especialmente com a imprensa local de Sergipe sendo inicialmente submetida a uma rigorosa censura e pelo caráter confidencial da ação militar, a vida dos detidos foi garantida por uma ação coordenada de três jornalistas sergipanos

que atuavam como correspondentes de veículos nacionais: Mílton Alves (Jornal da Bahia), Paulo Barbosa de Araújo (O Estado de S. Paulo) e José Carlos Montalvão (Jornal do Brasil). Ao perceberem a onda de sequestros, alertados inicialmente por um aviso discreto de Jackson Barreto a Mílton Alves em um bar, os jornalistas burlaram a vigilância local enviando notas para as redações fora do estado (MPF, 2025).

A publicação da manchete "Vinte e seis presos políticos em Sergipe" em 24 de fevereiro de 1976 interrompeu o fluxo de novos sequestros e foi o fator decisivo para a preservação da integridade física dos detidos (Sergipe, 2020). Vale ressaltar que o número indicado na manchete corresponde a uma contagem parcial e situada no meio da operação, que ainda não havia se encerrado e não se sabia ao certo a quantidade de pessoas, não indicando o número real de vítimas. Uma vez que o paradeiro das vítimas foi publicizado e os nomes tornaram-se conhecidos nacionalmente, o regime militar foi forçado a abandonar a clandestinidade das torturas na garagem do 28º BC e a formalizar as prisões, instaurando o IPM para conferir uma aparência de legalidade aos atos (De Araújo Sá, 2022).

Esse vazamento estratégico não apenas evitou desaparecimentos forçados, mas também forneceu munição para que parlamentares como José Carlos Teixeira e Gilvan Rocha denunciassem as violações nas tribunas do Congresso Nacional. O reconhecimento desse heroísmo profissional é tão grande que a CEV/SE foi batizada com o nome de Paulo Barbosa de Araújo (Sergipe, 2020).

2.3 Prisões ilegais, sequestros e tortura como práticas estatais

A execução da referida operação caracterizou-se pelo emprego de sequestros em veículos civis e pela condução coercitiva de militantes sem a apresentação de mandados judiciais. A ACP referente à operação descreve que 24 pessoas foram conduzidas, presas e submetidas a torturas físicas e psicológicas nas dependências do 28º BC, sob coordenação militar, além de outras 5 pessoas também investigadas (MPF, 2025). As vítimas eram mantidas incomunicáveis, vestidas com macacões e vendadas com borrachas apertadas que lhes retiravam a noção de espaço e tempo. O padrão de torturas incluía espancamentos, choques elétricos em partes sensíveis como língua e testículos, tentativas de afogamento, pancadas na cabeça, murros nos rins, chutes nos testículos e nas pernas e a prática do "telefone" (Santos, 2026).

Adicionalmente, havia a prática da tortura psicológica, sendo obrigados a escutar seus companheiros implorando por piedade, sendo ameaçados e agredidos, além de ameaças a seus familiares, como relatado por Marcélio Bomfim Rocha em depoimento prestado ao MPF (2025), no qual afirma ter sido confrontado com pastas escolares de seus filhos como forma de intimidação. O caso mais emblemático de violência física foi o de Milton Coelho de Carvalho, que perdeu a visão permanentemente em decorrência da pressão exercida pelas vendas de borracha, que provocaram o deslocamento de suas retinas que, anteriormente, havia sido negada a existência de incapacidade permanente por laudos médicos (Sergipe, 2020).

Ademais, houve a participação sistemática de médicos e oficiais de saúde, que avaliavam a resistência física das vítimas para autorizar a continuidade das torturas, emitiam atestados falsos para encobrir as marcas de violência e, com base nas oitivas realizadas pela CEV/SE, foram as únicas pessoas reconhecidas pelas vítimas (Sergipe, 2020). Além da dor física, os detidos sofriam tortura psicológica, sendo obrigados a ouvir os gritos de outros companheiros sendo torturados e ameaçados de que seus filhos seriam capturados pelo regime (Sergipe, 2020). Contudo, os acusados foram absolvidos em 1978, pelo Conselho Permanente de Justiça da Auditoria Militar da 6ª Circunscrição Judiciária Militar, decisão posteriormente confirmada por unanimidade pelo Superior Tribunal Militar (STM), em sede de Apelação Criminal nº 42.182-BA, reconhecendo que as provas eram imprestáveis por estarem "maculadas de vícios insanáveis", ou seja, obtidas mediante tortura comprovada (MPF, 2025).

Segundo a ACP (2025), o *modus operandi* descrito pelos depoimentos colhidos relatava que as vítimas eram capturadas individualmente, em pontos distintos da cidade, em locais como suas próprias casas, nas imediações do local de trabalho, em horários variados. A abordagem se dava de forma repentina, com a vítima sendo forçada a entrar em um Volkswagen com cerca de três agentes à paisana, em seguida, era encapuzada e conduzida às instalações do Exército, assim, eram ameaçadas, vendadas com borrachas e em alguns casos sofreram espancamentos, sendo depois submetidas a longos deslocamentos pela cidade, num roteiro deliberadamente errático, com o propósito de que os

detidos perdessem inteiramente sua referência espacial (MPF, 2025, p. 21-22).

O Estatuto de Roma, que criou o Tribunal Penal Internacional (TPI), em seu art. 7º qualifica como crime contra a humanidade a prática de homicídio, tortura, prisão ou outra forma grave de privação da liberdade em violação das normas fundamentais de direito internacional, e desaparecimento forçado de pessoas, sempre que cometidos no quadro de um ataque generalizado ou sistemático contra a população civil (Brasil, 2002a). O Estatuto de 1988, formalizado como Decreto no Brasil em 2002, expressa que se aplica apenas a fatos posteriores a sua criação, por força dos arts. 11 e 24 do próprio Estatuto, que vedam a retroatividade da competência do TPI.

Assim, apesar das prisões e torturas terem ocorrido em 1976, as omissões em investigar, reparar e assegurar proteção judicial continuaram mesmo após 1998, essa circunstância não atrai, por si só, a competência do TPI sobre a Operação, já que a omissão em investigar não constitui, isoladamente, crime de competência do Tribunal. Entretanto, a proibição da tortura já vigorava, mesmo em 1976, como norma imperativa de direito internacional (jus cogens), independentemente de sua tipificação posterior pelo Estatuto de Roma ou por qualquer lei interna. Desse modo, ao analisar casos ocorridos internacionalmente, Miranda e Pertinhes (2018) demonstram, no caso da ditadura militar argentina, que esta corresponde aos tipos previstos no dispositivo, o que evidencia que a tipificação internacional não

cria a ilicitude, apenas a reconhece formalmente, o que também foi observado no caso da Operação em questão.

Assim, evidencia-se que a proibição já vigorava antes de qualquer lei interna que tipificasse tortura ou desaparecimento forçado como crimes autônomos, já que por se tratar de normas de jus cogens, sua força vinculante independe de tipificação prévia no país. Logo, agentes estatais que praticaram tais condutas sob regimes de exceção não podem invocar a ausência de lei penal específica à época dos fatos como excludente de responsabilidade. Da mesma forma, De Assis (2022) reforça esse raciocínio ao discutir o confronto entre o entendimento do STF na ADPF 153 (Brasil, 2010) e a posição da Corte Interamericana no caso Gomes Lund — que envolveu 62 dissidentes políticos brasileiros desaparecidos entre o período de 1972 e 1975 no sudeste do Pará, na "Guerrilha do Araguaia", a partir de demanda que, perante a Comissão Interamericana, referia-se originalmente a 70 pessoas, entre integrantes do PCB e camponeses da região —, mostrando que a normativa internacional já qualificava essas condutas como crimes de lesa-humanidade independentemente da legislação brasileira da época (Corte IDH, 2010; Gomes; Mazzuoli, 2012).

Nesse contexto, os casos ocorridos na Argentina, seguiam um *modus operandi* extremamente similar ao ocorrido no cenário sergipano, padrão esse que só se torna visível quando os casos são analisados em conjunto e não separadamente (Miranda; Pertinhes, 2018). Em vista disso, é possível perceber que a conduta corresponde a uma política de Estado, e não como

somatório de delitos comuns cometidos por agentes isolados, isso porque a Operação sergipana não foi a única ocorrida no Nordeste: a Operação Acarajé, ocorrida na Bahia, seguia o mesmo molde e os mesmos objetivos, o que caracteriza uma repressão política nacional regionalmente planejada.

No contexto argentino, o relatório da Comissão Nacional sobre o Desaparecimento de Pessoas evidenciou, pela repetição do padrão, a autoria institucional exigida pelo tipo penal internacional, o que também constata-se na realidade de Sergipe a partir da ACP (2025, p. 63), que frisa que a definição adotada pela Corte Interamericana caracteriza crimes contra a humanidade pela prática de atos desumanos (homicídio, tortura, execuções sumárias e desaparecimentos forçados) cometidos em contexto de ataque generalizado e sistemático contra a população civil, bastando, para a configuração do crime, "um só ato cometido por um agente no contexto de um ataque generalizado ou sistemático contra a população civil" (MPF, 2025, p. 63), de modo que a responsabilização penal e individual do agente não depende da prática de um grande número de ofensas.

Outrossim, é importante pontuar que, na literatura latino-americana sobre justiça de transição, a padronização dos casos ocorridos caracteriza o chamado "terrorismo de Estado", tendo em vista que há o uso institucionalizado do medo e da violência ilegal pelo próprio aparato estatal como instrumento de controle social e político, e não o desvio pontual de agentes isolados. Sendo assim, a justificativa doutrinária utilizada pelos oficiais das Forças Armadas, de combate ao "inimigo interno" é

entendida como técnica de neutralização, pela qual o agente justifica internamente uma conduta (De Figueiredo; Gomes, 2019).

No que tange a esse conceito, Lira e Callegari (2015) descrevem como a força coercitiva estatal operando fora dos limites constitucionais em nome de uma doutrina de segurança que trata o opositor como inimigo, não como cidadão sujeito a garantias processuais, o que implica uma ação generalizada do poder Estatal, e não uma ação individualizada. É esse mesmo enquadramento que se aplica à Operação Cajueiro, sendo assim, não é uma sucessão de abusos pontuais, mas sim violência institucional estrutural, cujo enfrentamento no Sistema Interamericano exige medidas de memória, verdade e reparação coletiva, e não apenas a responsabilização individual de quem executou as ordens.

3 Violência institucional e revitimização: fundamentos teóricos

A compreensão dos efeitos da Operação Cajueiro exige um referencial teórico capaz de abranger não apenas as violações originalmente praticadas em 1976, mas também as respostas institucionais oferecidas às vítimas no período posterior. Para tanto, esta seção delimita os conceitos de violência institucional, revitimização e vitimização secundária, considerando que a atuação estatal pode produzir danos tanto por ações diretamente violadoras quanto por omissões relacionadas à investigação, ao reconhecimento e à reparação. Adicionalmente, analisa-se a proteção dada às vítimas pelos sistemas internacionais de direitos

humanos, especialmente no que se refere aos deveres do Estado de garantir o acesso à verdade, à memória, à justiça e à reparação integral.

3.1 Conceito contemporâneo de violência institucional

A modalidade de violência empregada na Operação manifesta-se como uma estratégia biopolítica, na qual o Estado utiliza o poder para controlar e, se necessário, eliminar grupos considerados uma ameaça à "ordem" (Oliveira, 2020). No Brasil, a violência institucional não se encerrou com o fim do regime militar, ela ainda perdura nas práticas de agentes que perpetuam a herança autoritária, naturalizando a tortura como método aceitável de controle social e a ineficácia na reparação (Kishi, 2009). De acordo com a ACP, ao fundamentar o pedido de dano moral coletivo, qualifica os órgãos da repressão como uma organização criminosa (terrorismo de Estado), cujos integrantes "compartilhavam, de forma consciente e intencional, a prática da violência física e moral contra seres humanos" (MPF, 2025).

Com isso, fica evidente a inversão da função protetiva do Estado, ao transformar suas funções públicas de proteção e segurança em extermínio de opositores do regime ditatorial o que, segundo a leitura biopolítica do Estado, que mobiliza sobretudo as categorias de biopoder, de Michel Foucault, e de estado de exceção, de Giorgio Agamben (entendimentos aqui acessados por meio de leitura de segunda mão – Rocha; Ávila, 2026), significa que o Estado se volta contra parte da população

que governa, subvertendo seu mandato de proteção em mandado de eliminação seletiva de grupos indesejados (Rocha; Ávila, 2026).

Sendo assim, é fundamental a distinção entre violência institucional por ação e por omissão: a primeira corresponde diretamente às condutas de prisões ilegais e torturas, praticadas por agentes estatais identificados e amparadas por uma cadeia de comando; Já a segunda é o segundo momento, posterior à ditadura, em que o Estado deixa de investigar, reconhecer e reparar os fatos.

Nesse sentido, ressalta-se o objetivo da ação como afirma o MPF na ACP (2025, p. 6): "reverter a omissão da UNIÃO e do ESTADO DE SERGIPE no cumprimento de suas obrigações de, logo após os fatos, investigar efetivamente as circunstâncias e os responsáveis pelo sequestro, prisão ilegal e tortura das vítimas", apontando ainda que "a omissão do Estado brasileiro em implementar adequadas medidas de promoção dos direitos humanos em relação aos acontecimentos da ditadura militar" (MPF, 2025, p. 8) foi o que levou a Comissão Interamericana de Direitos Humanos a acionar o Brasil perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) em diversos casos (Scapin, 2021). Desse modo, a violência institucional não se esgota no ato de violação original, ela se prolonga estruturalmente sempre que as instituições do Estado democrático, deliberadamente ou por inércia, deixam de investigar, sancionar e reparar aquilo que seus próprios antecessores institucionais praticaram.

Sob essa perspectiva, normas criadas na ditadura, como o AI-5, mostram como institucionalizou-se mecanismos que capturaram a vida dos indivíduos, suspendendo o controle dos corpos e criando um estado de exceção permanente por meio da inclusão do termo "subversivo" na ordem jurídica apenas para dele excluí-lo, especialmente quando se entende que as vítimas eram presas sem mandado, sem comunicação, sem acesso a *habeas corpus* (Rocha; Ávila, 2026; Brasil, 1968).

Essa suspensão simultânea de garantias e de controle sobre o próprio corpo é o que Foucault (1987) caracteriza como poder disciplinar quando aplicado ao indivíduo isoladamente: o corpo do preso é vigiado, confinado e submetido a um regime de dor com o objetivo de torná-lo dócil e extrair dele confissões e informações. Adicionalmente, Zaffaroni (2012) afirma que o silêncio sobre mortos e desaparecidos não decorre da inexistência de fatos, mas da imposição deliberada de uma verdade construída pelo próprio agente que cometeu a violação.

No caso em tela, a grande quantidade de documentação provida por seus próprios agentes foi apenas uma tentativa de reescrever e falsificar o que realmente havia ocorrido, sendo que o esclarecimento dos fatos só avançou décadas depois, com a Comissão Estadual da Verdade (2020) e a ACP do MPF (2025). Assim, o dano causado não é apenas pelo agressor original, mas pela própria instituição da qual a vítima dependia para proteção, o Estado, seja por conduta ativa, seja pela falha em responder de forma solidária à violação sofrida em seu contexto.

3.2 Revitimização e vitimização secundária

A condição de vítima no contexto da justiça de transição é intrínseca ao sofrimento injustamente produzido pelo Estado. A revitimização ocorre quando o Estado, além de não reparar o dano inicial, nega a existência da violência e impõe o silenciamento histórico. As vítimas continuam a existir nessa condição enquanto não houver uma reparação justa, pois a injustiça se presentifica no tempo por meio de sequelas não tratadas. A omissão estatal em investigar crimes contra a humanidade condena as vítimas ao "esquecimento definitivo", o que é teorizado como uma "segunda morte".

De acordo com Neuman (1984) e Beristain (2000), existem três níveis de vitimização: a primária, decorrente diretamente do fato ilícito — no caso, os sequestros, prisões ilegais e torturas de fevereiro de 1976 —; a secundária, tradicionalmente associada à atuação das próprias instâncias formais de controle social ao lidar com a vítima após o crime, na qual frequentemente ocorre uma revitimização; e a terciária, ligada ao desamparo posterior por parte da família, da comunidade ou dos órgãos públicos que deveriam acolhê-lo. No caso da Operação, a revitimização não ocorre no dia seguinte, mas dura por décadas, uma vez que não há uma devida investigação, reconhecimento e reparação dos fatos por parte do Estado, já que, ainda que recomendações internacionais viessem sendo dirigidas ao Brasil desde meados da década de 1970, nenhuma investigação efetiva foi conduzida até a sentença da Corte IDH (2010) no caso Gomes Lund (MPF, 2025; Gomes; Mazzuoli, 2012)..

Em vista disso, ressalta-se o silêncio e o negacionismo institucional como meios de revitimização que vão além da falta de reparação, uma vez que a sociedade tem direito de desnaturalizar as narrativas oficiais e de combater os esquecimentos intencionalmente construídos na elaboração da história, reconhecendo, portanto, que o esquecimento não foi espontâneo, mas resultado de uma construção institucional deliberada (Sergipe, 2020). Medeiros Neto (2004, apud MPF, 2025), citado na ACP, reforça esse raciocínio ao afirmar que a ausência de reparação do dano moral coletivo gera maior descrédito e desalento da coletividade em relação ao sistema político-jurídico, o que a torna, segundo ele, ainda mais relevante do que a reparação do dano individual. Portanto, o dano ocorrido não se encerra no trauma original da tortura, mas se renova a cada falha em reparar e reconhecer pela instituição responsável por proteger, ilustrado em casos como o de Milton Coelho de Carvalho, cuja cegueira decorrente da tortura permaneceu décadas sem reconhecimento estatal pleno e dos demais prisioneiros da Operação, que carregaram traumas e consequências imensuráveis e geracionais.

Esta interpretação é respaldada pela fundamentação jurídica da ACP (2025), que estabelece os direitos à verdade e à memória como consequências diretas dos artigos 1º, incisos II e III, 5º, incisos XIV e XXXIII, e 220 da Constituição Federal (1988), além dos artigos 1.1, 8.1 e 25 da Convenção Americana de Direitos Humanos (1992). Sendo assim, o ponto crucial transcende o aspecto processual: a falta de uma validação oficial, mesmo diante

da certeza histórica sobre a autoria coletiva das violações, como se verifica na Operação Cajueiro, é justamente o elemento que perpetua a revitimização institucional, mantendo os sobreviventes sob uma dependência indefinida perante um Estado que não admite publicamente as suas próprias condutas.

3.3 Proteção internacional das vítimas

A proteção às vítimas é fundamentada em regimes jurídicos internacionais que buscam combater a impunidade. O Sistema utilizado pela Organização das Nações Unidas (ONU) baseia-se em tratados como o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966) que, no caso da Operação Cajueiro, o Comitê de Direitos Humanos da ONU, com base no artigo 40, recomendou ao Brasil, em 2 de novembro de 2005, que divulgasse os documentos relacionados aos crimes cometidos durante a ditadura, promovendo a responsabilização dos autores, a partir de quatro pilares essenciais da justiça de transição: reparação; esclarecimento da verdade e preservação da memória; fortalecimento da justiça e restabelecimento da igualdade perante a lei; e reforma das instituições responsáveis pelas violações de direitos humanos (Scapin, 2021; Vieira, 2015).

Tais elementos correspondem aos eixos consagrados no *Updated Set of Principles for the Protection and Promotion of Human Rights through Action to Combat Impunity* (2005). As medidas de Justiça Transicional exigíveis do Estado constituem esclarecimento da verdade por Comissões da Verdade, processos judiciais e abertura de arquivos, responsabilização dos violadores,

reparação dos danos às vítimas, reforma institucional dos serviços de segurança e das Forças Armadas e criação de espaços de memória (Vieira, 2015). Já o Sistema Interamericano, a partir da Convenção Americana de Direitos Humanos (1969), estabelece o dever estatal de prevenir, investigar e sancionar toda violação de direitos humanos, em especial quando se trata do direito à memória e à verdade nos artigos 1.1, 8.1 e 25 da referida Convenção – que correspondem, respectivamente, ao dever geral de respeito e garantia, às garantias judiciais e à proteção judicial –, afirmando que a sociedade brasileira tem o direito de conhecer a verdade e de construir a memória, em consonância com o que está previsto na Constituição Federal (De Figueiredo; Gomes, 2019; Silva, 2017).

Sob esse viés, é fundamental destacar o direito à verdade e o direito à memória como imprescindíveis, inalienáveis e fundamentais. O direito à verdade constitui um direito inalienável e autônomo, vinculado à obrigação do Estado de conduzir investigações eficazes sobre violações massivas, e o direito à memória consiste no dever cívico de lembrar o horror como antídoto para prevenir a repetição das violências, funcionando como uma base para a reconstrução da identidade democrática de um povo.

4 A Operação Cajueiro e a revitimização das vítimas no período democrático

Após o encerramento formal do regime ditatorial e restabelecida a ordem democrática, caberia ao Brasil investigar as violações praticadas durante a Operação Cajueiro, reconhecer a

responsabilidade institucional pelos fatos e implementar medidas adequadas de reparação. Todavia, a permanência do silêncio sobre os acontecimentos, a dificuldade de acesso aos arquivos, a ausência de responsabilização e a insuficiência das políticas públicas de memória demonstram que os efeitos da violência não se limitaram ao período de cárcere e tortura. Esta seção analisa, portanto, como as omissões do Estado posteriores à redemocratização podem configurar uma continuidade da violência institucional e produzir processos de revitimização.

4.1 O silêncio institucional pós-1988

Apesar da redemocratização e da promulgação da Constituição de 1988, a Operação Cajueiro permaneceu envolta em silêncio institucional. A ACP protocolada pelo MPF destaca que, embora as prisões e torturas tenham sido comprovadas, os responsáveis diretos (os torturadores) nunca foram formalmente identificados nem punidos pelo Estado. O Judiciário brasileiro, ao longo das décadas, evitou enfrentar o mérito dessas violações, muitas vezes amparando-se na interpretação extensiva da Lei de Anistia (1979) para manter a impunidade. Contudo, essa ausência de identificação individual não é obstáculo à responsabilização civil do Estado, na medida em que é comprovado que os acontecimentos da operação fazem parte de um conjunto sequenciado de violações sistemáticas, cuja autoria estatal está comprovada independentemente da identificação nominal de cada torturador (MPF, 2025; Sergipe, 2020).

A Lei de Anistia foi por muito tempo um instrumento de revitimização, funcionando como um obstáculo interno à responsabilização, entretanto, os crimes contra a humanidade são imprescritíveis por natureza e insuscetíveis de anistia, por decorrerem de normas cogentes de direito internacional anteriores até mesmo à própria Lei (Brasil, 1979). Em jurisprudência já consolidada na ADPF 153, evidencia que, mesmo o STF validando a interpretação da Lei de Anistia, sem considerar as obrigações internacionais do Brasil, a Corte IDH declarou, que as disposições que impedem a investigação e sanção de graves violações de direitos humanos contrariam a Convenção Americana, não possuem eficácia jurídica e não podem ser invocadas para impedir a investigação, o processamento ou a punição dos responsáveis (Brasil, 1979; Gomes; Mazzuoli, 2012).

Além disso, o Caso Herzog constitui um marco importante para a compreensão do dever de memória institucional. No julgamento do caso, ocorrido em março de 2018, a Corte Interamericana condenou o Estado brasileiro em razão da morte do jornalista Vladimir Herzog, reafirmando que as práticas perpetradas no DOI-CODI de São Paulo contra opositores do regime militar configuram crimes contra a humanidade, categoria que afasta qualquer bloqueio interno à sua investigação e persecução penal (Corte IDH, 2018). Nesse caso, não pode se valer da prescrição, do princípio do ne bis in idem, de leis de anistia ou de qualquer outro mecanismo equivalente de exclusão de responsabilidade para eximir-se do dever de investigar e punir os responsáveis (Prestes, 2021). No mesmo

sentido, funciona como precedente para o reconhecimento do dever de memória institucional, ao estabelecer que a obrigação de investigar e, quando cabível, processar e punir as violações de direitos humanos decorre do dever mais amplo de garantir os direitos protegidos pela Convenção Americana (OEA, 1969).

Internacionalmente, casos como Barrios Altos vs. Peru e Almonacid Arellano vs. Chile representam paradigmas regionais de nulidade de leis de autoanistia. No primeiro, a Corte Interamericana reconhece a incompatibilidade entre as garantias previstas na Convenção Americana e as normas de direito interno que excluem a punibilidade de desaparecimentos forçados e de outros delitos qualificados como crimes contra a humanidade. Já o caso Almonacid Arellano vs. Chile, julgado em 26 de setembro de 2006, tem relevância adicional por ter introduzido a doutrina do controle de convencionalidade, posteriormente ampliada em *Trabajadores Cesados del Congreso* vs. Perú e reafirmada no já examinado caso Herzog (MPF, 2025).

Diante do exposto, o silêncio institucional caracteriza-se como uma espécie de segunda tortura, tendo em vista que, no caso da Operação Cajueiro, o sigilo não constitui elemento incidental, mas traço estrutural da repressão perpetrada durante a Operação, concebida desde sua origem como ação militar de caráter confidencial. Os arquivos produzidos pela ditadura permaneceram em sigilo mesmo décadas após a redemocratização, o que demonstra uma certa resistência estatal à efetivação dos direitos fundamentais à memória e à verdade. Nessa perspectiva, o próprio regime ditatorial, contribuiu para

que ampla parcela da população permanecesse alheia à extensão e à gravidade dessa violência, especialmente com a falsificação de documentos e sigilo contínuo. Sob essa ótica, esses elementos representam uma extensão da violência institucional inaugurada pelo golpe de 1964 e mantida ao longo de todo o regime ditatorial, como é visto na Operação Cajueiro em 1976, cujos efeitos seguiram sendo produzidos já sob o Estado Democrático de Direito (MPF, 2025; Sergipe, 2020).

4.2 A omissão estatal como continuidade da violência

A União e o Estado de Sergipe foram omissos ao deixarem de implementar medidas adequadas de justiça de transição após o fim da ditadura. Essa omissão não é um vácuo neutro, mas uma forma de continuidade da violência institucional. A manutenção do sigilo sobre arquivos militares e a resistência em reconhecer a ilicitude dos atos cometidos na Operação Cajueiro impedem a consolidação do Estado Democrático de Direito e mantêm as vítimas em um estado de vulnerabilidade jurídica.

Nesse sentido, os entes federativos responsáveis devem responder, de forma concorrente, pelas medidas de reparação pleiteadas em razão de sua omissão em investigar e responsabilizar os autores das violações de direitos humanos praticadas na Operação Cajueiro, uma vez que, independentemente da identificação individualizada dos agentes diretamente responsáveis pelas torturas, ambos os entes

federativos, cientes dos fatos ocorridos, possuíam o dever jurídico de adotar medidas de investigação e responsabilização.

Cabe, desta forma, reiterar a distinção entre o ato instantâneo (neste caso, os fatos ocorridos em fevereiro de 1976) e o ilícito continuado (omissão estatal em investigar e reparar tais ocorridos), que é de suma importância para afastar a incidência da prescrição, já que o dano causado se renova cotidianamente, enquanto o Estado permanecer inerte. Da mesma forma, a doutrina do delito permanente, aplicada aos casos de desaparecimento forçado, encontra precedentes na Corte Interamericana que fundamentam a imprescritibilidade e a inaplicabilidade de leis de anistia aos crimes cometidos durante a ditadura, como nos casos exemplificados anteriormente.

4.3 Direito à memória e à verdade como forma de reparação

O objeto central da ACP é a concretização do direito coletivo à memória e à verdade, uma vez que a reparação buscada transcende a compensação financeira, focando na obrigação de o Estado realizar atos simbólicos de reconhecimento de responsabilidade e pedidos de desculpas públicos (MPF, 2025). A verdade judicial é apresentada como uma das ferramentas capaz de desmentir os relatos falsos estabelecidos pelos órgãos de repressão, permitindo que a sociedade brasileira reconheça seu passado autoritário para superá-lo. Nesse panorama, é importante distinguir reparação simbólica e reparação material como categorias complementares, e não excludentes, do dever que o Estado tem de reparar os danos (Prestes, 2021).

O Centro Internacional de Justiça de Transição (ICTJ) reconhece que todas as medidas reparatórias desempenham papel simbólico relevante no processo de reconstrução da confiança pública e de reintegração das vítimas à sociedade, sendo crucial a combinação entre a reparação simbólica e concreta. Isso porque medidas puramente materiais sem nenhum tipo de aparato simbólico costumam não ser reconhecidas como reparação legítima pelas próprias vítimas e seus familiares (Miranda; Pertinhes, 2018). No que tange a reparações essencialmente simbólicas, existem como exemplos as cerimônias, comemorações públicas voltadas ao reconhecimento oficial das violações cometidas e desculpas públicas formuladas por autoridades estatais, que encontram respaldo também na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, que já reconheceu a possibilidade jurídica de formalização de pedidos de desculpas públicas como obrigação de fazer, fundamentada nos princípios da reparação integral do dano (MPF, 2025).

É oportuno mencionar ao arcabouço legislativo e reparatório instituído no Brasil pós-redemocratização a Lei nº 9.140/1995, primeiro instrumento a reconhecer oficialmente a responsabilidade do Estado por mortes e desaparecimentos ocorridos no período, a Lei nº 10.559/2002 que criou a Comissão de Anistia, voltada à reparação individual de perseguidos políticos, o art. 21, parágrafo único, da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) que veda expressamente qualquer restrição de acesso a documentos ou informações relacionados a condutas que impliquem violação de direitos humanos praticada por

agentes públicos ou a mando de autoridades públicas e, a Lei nº 12.528/2011 responsável por instituir a Comissão Nacional da Verdade, com o mandato de apurar e esclarecer as graves violações ocorridas entre 1946 e 1988 (Brasil, 1995; Brasil, 2002b; Brasil, 2011a; Brasil, 2011b).

Todavia, a reparação individual já prevista nestas normas não substitui, nem esgota, os deveres de memória, verdade e responsabilização institucional, já que a reparação pecuniária ao indivíduo, apesar de ser importante, não equivale ao reconhecimento público da responsabilidade estatal, nem à apuração das circunstâncias e dos responsáveis pelos fatos. Em especial, o art. 21, parágrafo único, da Lei nº 12.527/2011 torna juridicamente injustificável o sigilo mantido sobre os arquivos da Operação Cajueiro décadas após a redemocratização, demonstrando que o problema não é a ausência de instrumentos jurídicos, mas a insuficiência de sua efetiva implementação no caso da Operação Cajueiro.

Dessa forma, a ACP referente à Operação Cajueiro formula em seus pedidos, no capítulo relativo às obrigações de fazer a realização de ato público de reconhecimento estatal de responsabilidade, acompanhado de pedido formal de desculpas dirigido tanto à sociedade brasileira quanto, especificamente, às vítimas nominadas e aos familiares das vítimas já falecidas, preferencialmente proferido pelas respectivas chefias de governo (MPF, 2025).

Além disso, ela expressou os seguintes pedidos: a determinação de localização e abertura dos arquivos produzidos

pelos órgãos vinculados à repressão política em Sergipe – Secretaria de Segurança Pública, Departamento de Ordem Política e Social, Instituto Médico Legal e Polícia Militar –, com posterior tratamento técnico e disponibilização junto ao Arquivo Nacional; a construção de memorial dedicado às vítimas da operação, a ser instalado em local de destaque no município de Aracaju, palco das torturas físicas e psicológicas praticadas; a inclusão de conteúdo relativo às vítimas em equipamentos públicos permanentes destinados à memória das violações de direitos humanos cometidas durante o regime militar; e a conservação, digitalização e disponibilização pública do acervo documental já reunido pela CEV/SE, com ampla divulgação em escolas, bibliotecas e arquivos públicos e privados do estado, ao fomento de pesquisas acadêmicas e à formação de professores para a implementação de uma pedagogia da memória (Sergipe, 2020; MPF, 2025).

Tais medidas correspondem, ao que a literatura sobre justiça de transição denomina políticas de memória, encontradas na nominação e qualificação de espaços públicos, instalação de marcos memoriais e abertura de arquivos, expressamente vinculada às recomendações formuladas pela CEV/SE, as quais, por sua vez, dialogam com as vinte e nove recomendações constantes do Relatório Final da CNV (Sergipe, 2020; Brasil, 2014). Assim, quanto à função pedagógica da memória como instrumento de prevenção geral negativa no âmbito institucional, verifica-se que a reforma curricular e de formação continuada de agentes públicos é um ponto de extrema importância. Entre as

recomendações feitas pela CEV/SE e reiteradas na ACP, destacam-se a integração do conteúdo curricular da Academia de Polícia Civil de Sergipe e do Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças a uma formação democrática fundamentada na garantia de direitos fundamentais, a promoção de ações voltadas à educação em direitos humanos dirigidas a servidores públicos, policiais, magistrados, membros do Ministério Público, professores e estudantes (MPF, 2025; Sergipe, 2020).

Observa-se, portanto, que a arquitetura de pedidos formulada no caso da Operação Cajueiro não se volta exclusivamente à reparação do passado, mas orienta-se também à prevenção de violações futuras, em consonância com a lógica da garantia de não repetição, entendendo que, juntamente com a verdade, a justiça e a reparação, é a finalidade de maior importância em toda a arquitetura de justiça de transição pleiteada (Cruz, 2011). Nesse sentido, a distinção entre reparação simbólica e material revela-se, no caso em questão, não de forma excludente, mas sim de forma complementar, cuja efetividade depende justamente da articulação entre o reconhecimento formal da responsabilidade do Estado e a implementação de políticas concretas e duradouras de memória institucional. Todavia, os pedidos protocolados pela ACP, até o momento, não foram cumpridos em sua totalidade, deixando essa lacuna na reparação dos danos sofridos pelas vítimas e no direito à memória e à verdade.

5 Justiça de transição e os parâmetros internacionais de não repetição

A superação das consequências produzidas pela Operação Cajueiro pressupõe a implementação articulada dos diferentes eixos da justiça de transição, compreendidos como instrumentos destinados a enfrentar o legado de graves violações de direitos humanos e a impedir sua repetição. Sob essa perspectiva, esta seção examina os parâmetros estabelecidos pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos em relação aos deveres de investigar, assegurar proteção judicial, preservar a memória, garantir o acesso à verdade, reparar integralmente as vítimas e promover reformas institucionais. A partir da jurisprudência da Corte Interamericana, busca-se verificar em que medida esses parâmetros podem orientar a resposta estatal às violações ocorridas em Sergipe e fundamentar as medidas pleiteadas na ACP. Por fim, analisa-se o caráter paradigmático da Operação Cajueiro à luz do universo de vítimas e das trajetórias emblemáticas anteriormente delimitadas.

5.1 Jurisprudência da Corte Interamericana

A justiça de transição é compreendida como um conjunto de processos e mecanismos, judiciais e não judiciais, articulados para que uma sociedade possa enfrentar um legado de abusos em massa cometidos no passado, visando assegurar a responsabilização, a justiça e a reconciliação (Scapin, 2021). Epistemologicamente, ela se organiza por meio de quatro dimensões fundamentais: o direito à reparação, o fornecimento da verdade e construção da memória, a regularização da justiça

com o restabelecimento da igualdade perante a lei e a reforma das instituições (Scapin, 2021; Resende, 2021). O objetivo central, desse modo, não é apenas remediar violações passadas, mas sim garantir a não repetição dos mesmos atos, servindo como uma forma de prevenção para a volta do autoritarismo e a banalização dos atos cruéis ocorridos na Ditadura Militar Brasileira.

Nesse contexto, a memória deixa de ser um registro para tornar-se um instrumento ético de intervenção no presente, consolidando um pacto social de repúdio a práticas como a tortura e o extermínio. A justiça de transição, portanto, não se limita a remediar danos individuais, mas visa qualificar as democracias modernas por meio da confrontação rigorosa da violência do passado, sem isso, a sociedade está suscetível à vitimização secundária e continuada das vítimas e de seus familiares (Resende, 2021).

O Estado brasileiro submeteu-se voluntariamente à jurisdição da Corte IDH em 10 de dezembro de 1998 reconhecendo que, nos termos do art. 62 da Convenção Americana, alcança apenas fatos posteriores a essa data. As sentenças da Corte, entretanto, não vinculam automaticamente todos os poderes e órgãos internos já que, por força do art. 68.1 da Convenção Americana, a sentença obriga diretamente apenas o Estado no caso concreto por ela julgado. Desse modo, a extensão desse entendimento a outros casos, como o da Operação Cajueiro, opera pela via do controle de convencionalidade, construção jurisprudencial da própria Corte a partir do caso Almonacid Arellano vs. Chile, segundo a qual todos os juízes e órgãos do

sistema de justiça doméstico devem atuar como primeiros garantidores da Convenção Americana, promovendo de ofício a compatibilização entre as normas internas e a interpretação definitiva dada pela Corte IDH.

Sendo assim, a jurisprudência interamericana estabelece de forma reiterada que as leis de anistia, quando utilizadas como obstáculos para a investigação e sanção de graves violações de direitos humanos, são incompatíveis com a Convenção Americana, carecem de efeitos jurídicos e não podem impedir o processamento dos responsáveis.

Foi nesse cenário que, no caso Gomes Lund, a Corte fundamentou sua competência temporal a partir do caráter continuado do desaparecimento forçado das vítimas da Guerrilha do Araguaia, delito este que permanece consumado enquanto não for feito claro o paradeiro da pessoa desaparecida. Todavia, apesar da Operação Cajueiro não envolver o mesmo delito de desaparecimento forçado, uma vez que as vítimas foram libertadas, a transposição direta desse precedente se aplica ao caso sergipano ao entender que a permanência do ilícito no tempo decorre não do fato originário (a tortura e a prisão ilegal, ocorridas e encerradas em 1976), mas da própria omissão estatal continuada em investigar, processar e reparar essas violações, que se perpetuaram após 1998.

É o caso da chancela judicial à impunidade pela aplicação da Lei de Anistia (1979) ou do encerramento de investigações em âmbito doméstico (como verificado nas decisões brasileiras de 2008, 2009 e 2010). Trata-se, portanto, de uma

violação autônoma ao direito à proteção judicial efetiva consumada e projetada em pleno vigor da competência da Corte. Nessa perspectiva, Piovesan (2013) destaca que o sistema interamericano necessita de complementaridade, exigindo que as autoridades nacionais sejam as primeiras garantidoras dos direitos humanos no plano doméstico.

Além disso, a Corte introduziu a doutrina do controle de convencionalidade, que impõe aos magistrados domésticos o dever funcional de verificar se as normas internas são compatíveis com o tratado internacional e com a interpretação final dada pela Corte IDH. A jurisprudência da Corte estabelece que a obrigação estatal de investigar e punir assume uma importância determinante quando se trata de crimes contra a humanidade cometidos em um contexto de ataque sistemático contra a população civil, que é o caso da Operação Cajueiro (Corte IDH, 2010). Esse controle exige que, em casos de conflito, a norma internacional prevaleça sobre o direito interno, visando a máxima proteção da dignidade humana. A negligência desse dever pelas autoridades jurisdicionais brasileiras em casos de ditadura é vista pela Corte como uma falha na proteção judicial e um descumprimento de obrigações voluntariamente contraídas (Piovesan, 2013).

Casos como o da Guerrilha do Araguaia e de Vladimir Herzog, já previamente apresentados, são marcos importantes nesse quesito, no qual a Corte IDH declarou que as disposições da Lei de Anistia (1979) são incompatíveis com a Convenção Americana (1969) quando impedem a investigação e sanção de

graves violações de direitos humanos. A sentença deixou claro que tais normas de impunidade carecem de efeitos jurídicos e não podem representar um obstáculo para a identificação e punição dos responsáveis, afirmando que crimes contra a humanidade são imprescritíveis e insuscetíveis de anistia, independentemente de qualquer pacto político interno.

Por fim, o conceito de *Ius Constitutionale Commune* na América Latina reforça a existência de um piso normativo mínimo de salvaguarda dos direitos fundamentais compartilhados pelos Estados da região, assim, segundo Piovesan (2013), a humanização do Direito Internacional e a constitucionalização dos direitos humanos permitem que a humanidade e os tribunais internacionais pressionem por reformas institucionais, para que a proteção deixe de ser uma exclusividade da jurisdição doméstica e passe a ser regida por parâmetros internacionais de transparência e responsabilidade (Resende, 2021).

5.2 A Operação Cajueiro como caso paradigmático brasileiro

A Operação Cajueiro é apresentada como um caso paradigmático devido à escala e sistematicidade das torturas, as violações cometidas transcendem o interesse individual, afetando a esfera moral de toda a coletividade brasileira e sergipana (Nunes, 2025). Por essa razão, o caso demonstra que o Estado brasileiro possui a obrigação inafastável de investigar e reparar tais atos, sob pena de perpetuar uma revitimização institucional que enfraquece o Estado Democrático de Direito e de descumprir

obrigações internacionais fundamentais, podendo servir de precedente para outros estados, alinhando o Brasil às decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Scapin, 2021).

O *modus operandi* rigoroso coordenado pela 6ª Região Militar e pelo CODI III, que regeu a Operação, envolveu sequestros em veículos civis, cárcere em dependências militares e a prática de torturas bárbaras, ressaltando que a violência não foi um evento pontual, mas uma ação deliberada para desarticular a oposição política através do medo institucionalizado ao subverter as funções de proteção do Estado em mecanismos de extermínio e suplício, o regime militar causou um dano moral coletivo que se renova a cada dia em que a verdade permanece oculta (MPF, 2025).

Outrossim, a ACP ajuizada surge justamente como uma possibilidade de alinhar a justiça doméstica às decisões da Corte IDH, como em jurisprudências já trabalhadas previamente (MPF, 2025; Gomes; Mazzuoli, 2012). O reconhecimento judicial da ação tem o potencial de se tornar instrumento processual para concretizar obrigações internacionais já reconhecidas, mas ainda não plenamente implementadas pelo Brasil de forma uniforme, podendo servir de precedente para que outros estados brasileiros enfrentem os horrores da Ditadura Brasileira que, muitas vezes, ainda permanece silenciado.

Sendo assim, a Operação Cajueiro exemplifica a necessidade de uma justiça de transição plena, na qual a verdade judicial atue como um meio capaz de desmentir os registros falsificados produzidos pelos órgãos de inteligência da ditadura.

A construção de um memorial em Aracaju e o pedido formal de desculpas, pleiteados na ação, não são apenas homenagens às vítimas e suas famílias, mas medidas pedagógicas de não repetição que visam impedir que as futuras gerações ignorem a gravidade do ocorrido em fevereiro de 1976 (MPF, 2025). O episódio permanecerá para sempre como uma mancha na história de Sergipe e do Brasil, mas seu peso maior está na memória das vítimas e de seus familiares, que conviveram por décadas sem a devida reparação pelo trauma sofrido, muitos morreram sem saber se um dia veriam sua história de sofrimento transformada em ferramenta de memória e prevenção para as futuras gerações. Assim, a superação definitiva do legado autoritário exige que o "nunca mais" se efetive por meio de reformas institucionais e do resgate rigoroso da memória histórica (Sergipe, 2020).

5.3 As vítimas da Operação Cajueiro

A Operação Cajueiro atingiu, ao todo, 29 pessoas, entre presas e processadas, posteriormente absolvidas; presas, mas não processadas; e apenas investigadas no âmbito do IPM, sem chegar a ser presas. A quase totalidade dessas pessoas foi submetida a tortura física, psicológica ou a ambas, nas dependências do 28º BC, em Aracaju. Embora tenha sido executada em território sergipano, a operação integrou um comando único, coordenado pela 6ª Região Militar, sediada na Bahia, que dirigiu simultaneamente a Operação Acarajé naquele estado, o que situa a Operação Cajueiro como parte de uma ofensiva repressiva regionalmente planejada, e não como episódio isolado. O quadro a seguir sintetiza os dados objetivos de

cada uma dessas 29 pessoas diretamente atingidas pela Operação Cajueiro.

Quadro 1 – Pessoas presas e/ou investigadas na Operação Cajueiro

Nome	Prisão	Soltura	Situação processual
Antônio Bittencourt (Sergipe, 2020, p. 201; MPF, 2025, p. 27, 32, 51).	21/02/1976	26/02/1976	Processado e absolvido
Antônio José de Góis ("Goezinho") (Sergipe, 2020, p. 202; MPF, 2025, p. 27, 50).	20/02/1976	10/03/1976	Processado e absolvido
Asclepíades José dos Santos ("Bengala") (Sergipe, 2020, p. 201-202; MPF, 2025, p. 27, 32, 48).	22/02/1976	10/03/1976	Processado e absolvido
Carivaldo Lima Santos (Sergipe, 2020, p. 201-202; MPF, 2025, p. 27, 32, 48).	20/02/1976	09/04/1976	Processado e absolvido
Carlos Alberto Menezes (Sergipe, 2020, p. 201-202; MPF, 2025, p. 28, 51).	20/02/1976	27/02/1976	Não processado
Delmo Nazianzeno (Sergipe, 2020, p. 203; MPF, 2025, p. 28).	21/02/1976	10/03/1976	Processado e absolvido
Durval José de Santana (Sergipe, 2020, p. 202; MPF, 2025, p. 28, 32, 51).	21/02/1976	25/02/1976	Não processado
Edgar Odilon Francisco dos Santos (Sergipe, 2020, p. 202; MPF, 2025, p. 28, 32, 50-51).	24/02/1976	26/02/1976	Processado e absolvido
Edson Sales (Sergipe, 2020, p. 202; MPF, 2025, p. 28, 32, 50-51).	21/02/1976	26/02/1976	Processado e absolvido
Faustino Alves Meneses (Sergipe, 2020, p. 202; MPF, 2025, p. 28, 50-51).	23/02/1976	10/03/1976	Processado e absolvido

Nome	**Prisão**	**Soltura**	**Situação processual**
Francisco Gomes Filho (Sergipe, 2020, p. 202; MPF, 2025, p. 29, 32, 50-51).	Não foi preso pela Operação	Não foi preso pela Operação	Incluído no processo e absolvido
Gervásio Santos (Sergipe, 2020, p. 204; MPF, 2025, p. 29, 32).	21/02/1976	25/02/1976	Não processado
Jackson Barreto Lima (Sergipe, 2020, p. 204; MPF, 2025, p. 29, 32, 51).	Não foi preso pela Operação	Não foi preso pela Operação	Investigado, processado e absolvido
Jackson de Sá Figueiredo (Sergipe, 2020, p. 204; MPF, 2025, p. 29, 32, 46-48).	20/02/1976	09/04/1976	Processado e absolvido
João Francisco Océa (Sergipe, 2020, p. 202; MPF, 2025, p. 29, 32, 50-51).	23/02/1976	26/02/1976	Processado e absolvido
João Santana Sobrinho (Sergipe, 2020, p. 202; MPF, 2025, p. 32, 35, 51).	20/02/1976	28/02/1976	Não processado
Jonas da Silva Amaral Neto (Sergipe, 2020, p. 202; MPF, 2025, p. 30, 32).	Não foi preso pela Operação	Não foi preso pela Operação	Investigado e não processado
José Carlos Teixeira (Sergipe, 2020, p. 145, 202; MPF, 2025, p. 30, 32, 51).	Não foi preso pela Operação	Não foi preso pela Operação	Investigado e não processado
José Elias Pinho de Oliveira (Sergipe, 2020, p. 202; MPF, 2025, p. 30, 32, 51).	21/02/1976	27/02/1976	Não processado
José Soares dos Santos (Sergipe, 2020, p. 202; MPF, 2025, p. 30, 32, 50-51).	21/02/1976	27/02/1976	Processado e absolvido
Laura Maria Ribeiro Marques ("Laurinha") (Sergipe, 2020, p. 202; MPF, 2025, p. 30, 32, 50).	Não foi presa pela Operação	Não foi presa pela Operação	Investigada e não processada

Nome	Prisão	Soltura	Situação processual
Luiz Mario Santos da Silva (Sergipe, 2020, p. 202; MPF, 2025, p. 30, 32, 50-51).	24/02/1976	10/03/1976	Processado e absolvido
Marcélio Bomfim Rocha (Sergipe, 2020, p. 202; MPF, 2025, p. 31-32, 34-36, 48-51).	20/02/1976	09/04/1976	Processado e absolvido
Milton Coelho de Carvalho (Sergipe, 2020, p. 202; MPF, 2025, p. 31-34, 37-40).	21/02/1976	09/04/1976	Processado e absolvido
Pedro Hilário dos Santos (Sergipe, 2020, p. 202; MPF, 2025, p. 32, 50-51).	21/02/1976	26/02/1976	Processado e absolvido
Rosalvo Alexandre Lima Filho (Sergipe, 2020, p. 202; MPF, 2025, p. 31-32, 50-51).	06/03/1976 (Preso em Minas Gerais)	20/03/1976	Processado e absolvido
Virgílio de Oliveira ("Juca") (Sergipe, 2020, p. 202; MPF, 2025, p. 31-32, 50-51).	22/02/1976	26/02/1976	Processado e absolvido
Walter Santos (Sergipe, 2020, p. 202; MPF, 2025, p. 31-32, 50).	20/02/1976	25/02/1976	Não processado
Wellington Dantas Mangueira Marques (Sergipe, 2020, p. 202; MPF, 2025, p. 31-32, 48-50).	21/02/1976	25/02/1976	Não processado

Fonte: elaborado pelo autor (2026).

Entre os casos reunidos no quadro, destacam-se três casos pela sua relevância teórica direta para os argumentos deste artigo.

Marcélio Bomfim Rocha, principal alvo da Operação Cajueiro, era líder do PCB em Sergipe, treinado em Moscou.

Sequestrado em 20 de fevereiro de 1976, permaneceu preso por quase 50 dias, passando por torturas que incluíam choques nos genitais e ameaças aos filhos) Após sua absolvição em 1978 continuou sua carreira política, se tornando fundador do PT em Sergipe, candidato ao governo em 1982, vereador em 1988 e fundou o Comitê Memória, Verdade e Justiça (Sergipe, 2020; MPF, 2025). Sua trajetória na operação ilustra como a revitimização institucional coexistiu, no caso sergipano, com formas individuais de resistência e engajamento cívico.

Milton Coelho de Carvalho, funcionário da Petrobras e militante do PCB, sofreu as torturas mais severas da operação. A pressão da venda de borracha causou descolamento de retina e cegueira permanente e irreversível. Preso por quase 50 dias, foi absolvido em 1978 e tornou-se ativista pela Anistia e fundador do PT (Sergipe, 2020; MPF, 2025). O caso de Milton é o exemplo mais direto, neste artigo, de dano físico permanente cuja reparação estatal plena jamais ocorreu.

Virgílio de Oliveira, conhecido como Juca ou Juca Pintor, era um ex-ferroviário da Leste Brasileiro e pintor de profissão, militante histórico e simpatizante da causa comunista, tendo integrado a Sociedade União dos Operários e Ferroviários (SUOF). Ele já havia sido preso logo após o golpe, em 1964, permanecendo 54 dias encarcerado no 28º BC. Em 1969, foi detido novamente e recambiado para a Auditoria Militar em Salvador, ele foi condenado e preso, ficando detido no Forte São Joaquim. Sua militância envolvia a assinatura de jornais do partido, participação em greves e reuniões, além de usar seu sítio para

encontros de lideranças como Marcélio Bomfim e Wellington Mangueira. Juca relatou que, durante as reuniões, ele costumava ficar nas redondezas do sítio vigiando para garantir a segurança dos companheiros, munido de pedras e um bodoque (estilingue), havia combinado um sinal (atirar pedras no telhado) caso percebesse algo estranho (Sergipe, 2020).

No domingo, 22 de fevereiro de 1976, Juca preparava uma confraternização para amigos e familiares em seu sítio no bairro Santos Dumont quando dois agentes à paisana chegaram ao portão simulando a necessidade de um orçamento de pintura para um hospital. Mesmo desconfiado, Juca saiu para atendê-los e foi forçado a entrar em um Fusca com quatro agentes armados. Durante o trajeto, foi encapuzado e tentou mentalizar o caminho, porém, ele reconheceu a entrada no 28º BC ao ouvir o cair de uma corrente, local que conhecia bem por ter servido lá como recruta em 1941. Nas dependências do quartel, Juca viveu o que as fontes descrevem como um cenário de horror: foi obrigado a vestir um macacão apertado e permaneceu encapuzado e descalço sobre o chão quente sob o sol do meio-dia (MPF, 2025).

Durante o interrogatório, recebeu "telefones" e golpes na cabeça desferidos pelo sargento Souza. Ao chegar, ouviu sons de outras pessoas sendo torturadas e tentativas de afogamento em tanques de água. Sofreu graves ameaças verbais, incluindo a de que teria seu pênis cortado ou que seria morto caso não confessasse sua ligação com o PCB ou confirmasse a presença de outros militantes em reuniões em seu sítio. Juca adotou uma estratégia de preservação, negando conhecer Marcélio Bomfim

ou Wellington Mangueira para não ser imediatamente rotulado como comunista de alto escalão (Sergipe, 2020; MPF, 2025).

Ele chegou a confrontar o tenente-coronel Oscar Silva em depoimento posterior, afirmando que jamais esqueceria sua voz, pois ele mesmo o havia espancado. Juca permaneceu preso por cinco dias nesta operação e, apesar de ter sido denunciado e processado, foi absolvido pela Justiça Militar em 1978, no Tribunal do júri militar no Forte São Joaquim. O tribunal reconheceu que as provas contra os acusados estavam "maculadas de vícios insanáveis", ou seja, obtidas mediante tortura. Mesmo em liberdade, Virgílio carregou traumas profundos: sentia medo ao ver soldados na rua e, até o fim da vida, evitou passar em frente ao quartel do 28º BC, sentindo-se humilhado por ter sido tratado como marginal na instituição onde um dia prestara serviços e recebera elogios como soldado (Sergipe, 2020).

Por fim, cabe destacar que as vítimas da Operação Cajueiro não se limitam aos presos e investigados, mas se estende a todo o núcleo familiar que conviveu, ainda que indiretamente, com os efeitos da violência. As vítimas indiretas como os cônjuges, filhos, pais e demais pessoas emocionalmente vinculadas à vítima direta, mesmo sem terem sido alvo direto da operação, sofrem seus efeitos, sendo também titulares do direito à reparação. No âmbito interamericano, a Corte IDH consolidou entendimento, em casos como Bámaca Velásquez vs. Guatemala, de que os familiares de vítimas de desaparecimento forçado e tortura configuram vítimas autônomas, uma vez que a incerteza sobre o paradeiro de um ente querido e a ausência de resposta

estatal produzem sofrimento psíquico próprio e independente (Corte IDH, 2000).

No caso sergipano, esse sofrimento se deu tanto pela angústia do desconhecimento do paradeiro das vítimas, como na exposição e ameaça aos familiares, além da estigmatização social decorrente da associação, real ou presumida, ao comunismo (Brito, 2023). Pesquisas em psicologia sobre famílias de desaparecidos políticos brasileiros também evidenciam que a ausência de informação e a impossibilidade de ritualizar a perda geram um "luto impossível", que impede a elaboração psíquica do trauma e se perpetua no tempo (Silva; Féres-Carneiro, 2012).

6 Considerações Finais

A análise da Operação Cajueiro permitiu confirmar a hipótese de que a violência institucional não se encerrou com o término das torturas em 1976. A ausência de investigação, responsabilização e implementação de políticas efetivas de memória, verdade e reparação após a redemocratização prolongou os efeitos das violações, produzindo um processo contínuo de revitimização das vítimas, de seus familiares e da própria sociedade. Desse modo, a violência originária, praticada durante a ditadura militar, foi aprofundada pela violência continuada decorrente da omissão estatal, evidenciando que a consolidação do Estado Democrático de Direito depende do efetivo enfrentamento desse legado autoritário.

Nesse contexto, a ACP ajuizada pelo MPF representa um importante instrumento de concretização da justiça de

transição, ao buscar efetivar obrigações internacionais assumidas pelo Brasil em matéria de verdade, memória, reparação e garantias de não repetição, conforme consolidado pela jurisprudência da Corte IDH. O dever estatal de reparar permanece atual, imprescritível e incompatível com qualquer forma de impunidade. Por fim, a experiência da Operação Cajueiro evidencia a necessidade de ampliar a judicialização de outros episódios regionais da repressão política ainda marcados pelo silêncio institucional, contribuindo para o fortalecimento da justiça de transição e para a construção de uma memória democrática comprometida com a efetivação do princípio do "nunca mais".

Dessa forma, o presente artigo contribui para o debate acerca dos efeitos da Ditadura Militar no Brasil, ao abordar uma temática ainda pouco abordada. Sugere-se, assim, que futuras pesquisas investiguem a aplicação desse modelo a outros episódios regionais da repressão ainda desprovidos de resposta judicial, contribuindo para o fortalecimento da justiça de transição no Brasil.

Referências

BRASIL. **Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964.** Mantém a Constituição de 1946, com modificações, e estabelece medidas para o exercício do poder constituinte pelo Comando Supremo da Revolução. Brasília, DF, 9 abr. 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-01-64.htm. Acesso em: 3 ago. 2026.

BRASIL. **Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965.** Dispõe sobre a organização dos poderes da República e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-02-65.htm. Acesso em: 3 ago. 2026.

BRASIL. **Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966**. Convoca o Congresso Nacional para se reunir extraordinariamente, para apreciar o projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-04-66.htm. Acesso em: 28 ago. 2026.

BRASIL. **Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968.** Dispõe sobre medidas destinadas a preservar a Revolução de 31 de março de 1964 e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm. Acesso em: 3 ago. 2026.

BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. **Relatório: Comissão Nacional da Verdade.** Brasília, DF: CNV, 2014. 3 v. Disponível em: http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/. Acesso em: 1 ago. 2026.

BRASIL. **Constituição (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 ago. 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 898, de 29 de setembro de 1969.** Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 30 set. 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0898.htm. Acesso em: 3 ago. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 nov. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 30 ago. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002.** Promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 set. 2002a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4388.htm. Acesso em: 3 ago. 2026.

BRASIL. **Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979.** Concede anistia e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 ago. 1979. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6683.htm. Acesso em: 28 ago. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.140, de 4 de dezembro de 1995.** Reconhece como mortas pessoas desaparecidas em razão de participação, ou acusação de participação, em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 dez. 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9140.htm. Acesso em: 29 ago. 2026.

BRASIL. **Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002.** Regulamenta o art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 nov. 2002b. Disponível em:https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10559.htm. Acesso em: 29 ago. 2026.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 nov. 2011a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 29 ago. 2026.

BRASIL. **Lei nº 12.528, de 18 de novembro de 2011.** Cria a Comissão Nacional da Verdade no âmbito da Casa Civil da Presidência da República. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 nov. 2011b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12528.htm. Acesso em: 29 ago. 2026.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. ADPF 153/DF.** Relator: Min. Eros Grau. Tribunal Pleno. Julgado em 29 abr. 2010. Diário da Justiça Eletrônico, 6 ago. 2010. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/pesquisarInteiroTeor.asp?numeroInteiroTeor=153. Acesso em: 3 ago. 2026.

BERISTAIN, Antonio. **Nova criminologia à luz do direito penal e da vitimologia.** Tradução de Cândido Furtado Maia Neto. Brasília: Universidade de Brasília, 2000.

BRITO, Antonio Mauricio Freitas. **"EM DEFESA DA FAMÍLIA": DITADURA, ANTICOMUNISMO E RACIALIZAÇÃO NA ESCRITA REPRESSIVA (1968-1985).** Revista de História (São Paulo), n. 182, p. a14022, 2023. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rh/a/wPNjV9Lft4nL8dTgBXPnqKt/?lang=pt. Acesso em: 2 ago. 2026.

CARVALHO, Thayza Souza. **Aparelho repressivo de Estado: memórias da ditadura em Sergipe.** 2017. 76 f. Dissertação (Mestrado em Letras) – Programa de Pós-Graduação em Letras, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2017. Disponível em: https://ri.ufs.br/handle/riufs/5707. Acesso em: 23 jul. 2026

COMISSÃO ESTADUAL DE VERDADE DE SERGIPE (CEV/SE). **Depoimento de Elias Pinho para a Comissão Estadual da Verdade de Sergipe.** Youtube, 2018. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=tgrF1gUQoQs. Acesso em: 3 ago. 2026.

CODATO, Adriano Nervo. **Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia.** Revista de sociologia e política, n. 25, p. 83-106, 2005. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rsocp/a/yMwgJMTKNWTwGqYTZMZcPhM/?lang=pt. Acesso em: 15 jul. 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS - Corte IDH. C**aso Bámaca Velásquez vs. Guatemala: sentença de 25 de novembro de 2000 (mérito).** San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2000. Disponível em: https://corteidh.or.cr/ver_expediente.cfm?lang=es&nId_expediente=230. Acesso em: 3 ago. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS - Corte IDH. **Caso Gomes Lund e outros ("Guerrilha do Araguaia") vs. Brasil.** Sentença de 24 de novembro de 2010 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Série C, n. 219. San José, Costa Rica, 2010. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf. Acesso em: 3 ago. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS - Corte IDH. **Caso Herzog e outros vs. Brasil.** Sentença de 15 mar.

2018 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Série C, n. 353. San José, 2018.

CRUZ, José Vieira da. **Os trabalhadores dos trilhos e a resistência à ditadura civil-militar em Sergipe, 1964-1983.** In: MARQUES, Antonio José; STAMPA, Inez Terezinha (org.)**. Arquivos e o direito à memória e à verdade no mundo dos trabalhadores.** Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2015. p. 317-331. Disponível em: https://www.academia.edu/download/58534390/Nazar_s-e-o-direito-a-memoria-e-a-verdade-no-mundo-dos-trabalhadores-web.pdf. Acesso em: 12 jul. 2026.

CRUZ, José Vieira da. **"TEMPOS DIFÍCEIS": OS ESTUDANTES, A OPERAÇÃO CAJUEIRO E A REPRESSÃO POLÍTICA EM SERGIPE (1969-1976).** In: Anais do XXVI Simpósio Nacional de História. São Paulo: ANPUH, 2011, pp. 1-17. Disponível em: https://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1308156198_ARQUIVO_Temposdificeis-osestudantes,aoperacaocajueiroearepressaopoliticaemSergipe15062011.pdf. Acesso em: 27 jul. 2026.

DE ARAÚJO SÁ, Antônio Fernando. **Comissão Estadual da Verdade "Paulo Barbosa de Araújo" (2015-2020): memórias de "passados atrozes" na crise da democracia brasileira.** Estudios Históricos, Montevidéu, ano XIV, n. 28, p. 1-28, dez. 2022. Disponível em: https://estudioshistoricos.org/28/eh2813.pdf. Acesso em: 27 jul. 2026.

DE ASSIS, Victor Hugo Siqueira. **Crimes contra a humanidade e ditadura militar: STF, corteidh e o fetiche pelo "direito de errar por último".** Revista da AGU, v. 21, n. 3, 2022. Disponível em:

https://www.academia.edu/download/88278454/3._VICTOR_HUGO_SIQUEIRA_DE_ASSIS_2359.pdf. Acesso em: 13 jul. 2026

DE FIGUEIREDO, Maria Laura Silva; GOMES, Fábio Cantizani. **JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO NO BRASIL: O DIREITO À MEMÓRIA E À VERDADE E AS IMPLICAÇÕES JURÍDICAS DA LEI DE ANISTIA.** Revista de Iniciação Científica e Extensão da Faculdade de Direito de Franca, v. 4, n. 1, 2019. Disponível em: https://revista.direitofranca.br/index.php/icfdf/article/view/936. Acesso em: 13 jul. 2026.

DE JESUS NUNES, Ronaldo. **Desvendando o enigma vermelho: Operação Cajueiro, PCB e crise partidária em Sergipe (1976-1980)**. Revista do Instituto Histórico e Geográfico de Sergipe, v. 1, n. 54, 2024. Disponível em: https://periodicos.ufs.br/rihgse/article/view/21419. Acesso em: 31 jul. 2026.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão.** 20. ed. Petrópolis: Vozes, 1987.

GOMES, Luiz Flavio; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Crimes da ditadura militar e o "Caso Araguaia": aplicação do direito internacional dos direitos humanos pelos juízes e tribunais brasileiros.** 2012. Disponível em: https://ru.dgb.unam.mx/items/18655d0e-dd73-4a16-973e-b3b5f5c547e8. Acesso em: 31 jul. 2026.

KISHI, Sandra Akemi Shimada. **Memória e verdade: a justiça de transição no Estado Democrático brasileiro.** Editora Fórum, 2009.

LIRA, Cláudio Rogério Sousa; CALLEGARI, André Luís. **Direito Penal antiterror: abertura semântica e a necessidade de definição jurídico-penal para a tipificação de terrorismo.**

Pensar-Revista de Ciências Jurídicas, v. 20, n. 3, p. 710-745, 2015. Disponível em: https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/3494. Acesso em: 2 ago. 2026.

MEDEIROS NETO, Xisto Tiago de. **Dano Moral Coletivo.** São Paulo: LTr, 2004.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). Procuradoria da República no Estado de Sergipe. **Ação Civil Pública em face da União e do Estado de Sergipe por graves violações de direitos humanos praticadas durante a Operação Cajueiro, no contexto da ditadura militar.** Aracaju: Ministério Público Federal, 2025. Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/wp-content/uploads/2025/03/acp-mpf-sergipe-ditadura.pdf. Acesso em: 7 jul. 2026.

MIRANDA, José Irineu Resende de; PERTINHES, Amanda Guimarães. **Crimes praticados durante a ditadura militar argentina sob a ótica do Estatuto de Roma.** Revista de Estudos Jurídicos UNESP, Franca, ano 19, n. 30, p. 1-24, ago-dez. 2018. Disponível em: https://www.academia.edu/download/58150209/crimes_ditadura_argentina.pdf. Acesso em: 23 jul. 2026.

NEUMAN, Elías. **Victimología: el rol de la víctima en los delitos convencionales y no convencionales.** Buenos Aires: Editorial Universidad, 1984.

NUNES, Ronaldo de Jesus. **Partido dos Trabalhadores (PT): do núcleo inicial a sua consolidação na política do estado de Sergipe (1976-1987).** 2025. 180f. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2025. Disponível em: https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/21879/2/RONALDO_JESUS_NUNES.pdf. Acesso em: 23 jul. 2026.

OLIVEIRA, Maria Aline Matos de. **Em busca da liberdade: memória do movimento feminino pela anistia em Sergipe (1975-1979).** 2020. 176 f. Dissertação (Mestrado em História) - Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, SE, 2020. Disponível em: https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/14053/2/MARIA_ALINE_MATOS_OLIVEIRA.pdf. Acesso em: 23 jul. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.** Nova York, 16 dez. 1966. Disponível em: https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights. Acesso em: 2 ago. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). ***Updated Set of Principles for the Protection and Promotion of Human Rights through Action to Combat Impunity*** (Princípios Joinet/Orentlicher). E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 fev. 2005. Disponível em: https://undocs.org/E/CN.4/2005/102/Add.1. Acesso em: 2 ago. 2026.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica).** San José, Costa Rica, 22 nov. 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 2 ago. 2026.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional.** Editora Saraiva, 2013.

PRESTES, Anita Leocadia. **Brasil: a transição da ditadura militar para uma democracia tutelada pelos militares. Causas, consequências e ensinamentos.** Revista Novos Rumos, v. 58, n. 1, p. 79-88, 2021. Disponível em:

https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/novosrumos/article/view/12089. Acesso em: 22 jul. 2026

RAMOS, Vanderlan Oliveira. **Cinqüenta anos após o carnaval de torturas.** In: IV CONGRESSO SERGIPANO DE HISTÓRIA; IV ENCONTRO ESTADUAL DE HISTÓRIA DA ANPUH/SE, 4., 2014, Aracaju. Aracaju: ANPUH-SE; Instituto Histórico e Geográfico de Sergipe, 2014. Disponível em: https://www.encontro2014.se.anpuh.org/resources/anais/37/1424133212_ARQUIVO_VanderlanOliveiraRamos.pdf. Acesso em: 22 jul. 2026

RESENDE, Augusto César Leite de. **O futuro do sistema interamericano de direitos humanos é doméstico.** Editora Appris, 2021.

ROCHA, Arllan Douglas Santos; ÁVILA, Flávia de. **Repressão e biopolítica na ditadura militar brasileira: uma análise do conteúdo do AI-5 a partir das teorias de Foucault e Agamben.** Revista Interfaces Científicas – Direito, Aracaju, v. 10, n. 3, p. 69-90, 2026.

SANTOS, Dorcas Ferreira. **Memória e educação: a Operação Cajueiro no ensino de história (1976-2023).** São Cristóvão, 2023. Monografia (licenciatura em História) – Departamento de História, Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, SE, 2023. Disponível em: https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/18131/2/Dorcas_Ferreira_Santos.pdf. Acesso em: 22 jul. 2026

SANTOS, Helenny Manoela Souza dos. **Entre torturas e arrependimentos: militância das esquerdas como arma de propaganda na ditadura civil-militar brasileira (1970-1976).** São Cristóvão, 2026. Monografia (licenciatura em História) – Departamento de História, Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, SE,

2026. Disponível em: https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/24917/2/Helenny_Manoela_Souza_Santos.pdf. Acesso em: 22 jul. 2026

SCAPIN, Evelyn. **Justiça de transição e Lei de Anistia no Brasil.** 2021. Dissertação (Mestrado em Estado, Governo e Políticas Públicas) – Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Belo Horizonte, 2021. Disponível em: https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/items/ofeeff3b-8abe-4b72-bcdf-d7429f47fcbb. Acesso em: 22 jul. 2026

SERGIPE. **Comissão Estadual da Verdade "Paulo Barbosa de Araújo".** Relatório final da Comissão Estadual da Verdade "Paulo Barbosa de Araújo". Aracaju: Editora Diário Oficial do Estado de Sergipe (Edise), 2020. 428 p. Disponível em: https://www.dhnet.org.br/verdade/cv/cev_se_r_final_2020.pdf. Acesso em: 13 jul. 2026

SILVA, Meyre Jane dos Santos. **A resistência nos discursos femininos da campanha da anistia em Sergipe (1978-1988).** 2017. 109 f. Dissertação (Pós-Graduação em Letras) - Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, SE, 2017. Disponível em: https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/5703/1/MEYRE_JANE_SANTOS_SILVA.pdf. Acesso em: 13 jul. 2026

SILVA, Míria Ribeiro Neto da; FÉRES-CARNEIRO, Terezinha. **Silêncio e luto impossível em famílias de desaparecidos políticos brasileiros.** Psicologia & Sociedade, v. 24, n. 1, p. 66-74, 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/j/psoc/a/4FMZqVLSKBkKH6FQGfstGpz/?lang=pt. Acesso em: 3 ago. 2026.

VIEIRA, Cleidson Carlos Santos**. Anistia de 1979 e transição política: dos projetos e campanhas à luta por justiça e reparação às vítimas sergipanas**. 2015.113 f. Dissertação (Mestrado em História) – Instituto em Ciências Humanas,

Comunicação e Artes, Programa de Pós Graduação em História, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2015. Disponível em: https://www.repositorio.ufal.br/bitstream/riufal/1386/1/Anistia%20de%201979%20e%20transicao%20politica%20-%20dos%20projetos%20e%20campanhas%20a%20luta%20por%20justica%20e%20reparacao%20as%20vitimas%20sergipanas.pdf. Acesso em: 13 jul. 2026

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **A palavra dos mortos: conferências de criminologia cautelar.** São Paulo: Saraiva, 2012.

Pannomion

PARADIPLOMACIA EM FOCO:
A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS BRASILEIROS

PARADIPLOMACY IN FOCUS:
THE INTERNATIONAL ENGAGEMENT OF BRAZILIAN SUBNATIONAL GOVERNMENTS

Aísha Nascimento Mendonça[5]

Resumo:
A atuação internacional de estados e municípios tem fortalecido a paradiplomacia como instrumento de inserção internacional dos governos subnacionais. Este artigo analisa sua evolução no Brasil, seus fundamentos teóricos e os desafios jurídicos relacionados à participação dos entes federativos nas relações internacionais. A pesquisa, de abordagem qualitativa e bibliográfica, discute a descentralização das Relações Internacionais, o federalismo cooperativo e o poder local. Conclui-se que a paradiplomacia amplia as possibilidades de cooperação e desenvolvimento territorial, demandando maior coordenação federativa e segurança jurídica.
Palavras-Chave: Paradiplomacia; Governos subnacionais; Federalismo cooperativo; Relações Internacionais.

Abstract:

[5] Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Sergipe. Pesquisadora do PIBIC "Experiências de leituras literárias com crianças: conceitos, espaços e práticas para a primeira infância", do Departamento de Educação. Observadora sênior do Observatório das Cortes Internacionais. Secretária e Membra do Conselho do Núcleo de Extensão e Pesquisa em Relações Internacionais (NEPRIN).

The international engagement of states and municipalities has strengthened paradiplomacy as a tool for the international integration of subnational governments. This article analyzes its evolution in Brazil, its theoretical foundations, and the legal challenges associated with the participation of federal entities in international relations. Employing a qualitative, bibliographical approach, the research discusses the decentralization of international relations, cooperative federalism, and local power. It concludes that paradiplomacy expands opportunities for cooperation and territorial development, necessitating greater federal coordination and legal certainty.
Keywords: Paradiplomacy; Subnational governments; Cooperative federalism; International Relations.

Introdução

O sistema internacional, na atualidade, vem passando por transformações profundas, impulsionadas pela intensificação da interdependência entre os Estados e pelo fortalecimento da governança multinível, fatos que ampliaram significativamente o número de atores envolvidos nas relações internacionais[6]. Nesse cenário, os governos subnacionais – no caso brasileiro, os entes federativos – passaram a desenvolver iniciativas próprias de cooperação internacional, como o estabelecimento de parcerias estratégicas e a participação de redes transnacionais, desempenhando um papel ímpar na promoção da internacionalização do território, com o fito de facilitar o desenvolvimento econômico, social e institucional de seus territórios. Essa crescente atuação internacional dos entes

[6] É importante destacar que a expressão "relações internacionais" foi escrita com letras minúsculas por se tratar da relação empírica entre atores no sistema internacional, pois ao longo do texto, há uma outra grafia, também correta, da expressão: "Relações Internacionais", que trata da área acadêmica das Relações Internacionais.

federativos consolidou a paradiplomacia como um campo de estudos cada vez mais relevante para as Relações Internacionais, sobretudo por questionar a concepção tradicional de que a política externa constitui uma competência exercida exclusivamente pelo governo central, que no caso brasileiro é desenvolvida pelo Itamaraty (Junqueira; Batista, 2023).

Apesar de o debate acerca da paradiplomacia estar sendo desenvolvido há algum tempo, no Brasil, a discussão ganhou força após a Constituição Federal de 1988, pois o período foi marcado pela descentralização administrativa e pelo fortalecimento do federalismo cooperativo. Embora a condução da política externa permaneça sob responsabilidade da União, nas últimas décadas é possível observar que estados e municípios passaram a buscar externamente fontes de cooperação técnica, investimentos, intercâmbio de políticas públicas, entre outros fatores (Junqueira, 2015), demonstrando que a inserção internacional pode ocorrer em diferentes níveis de governo.

Diante do contexto apresentado, o presente artigo propõe a análise da paradiplomacia enquanto instrumento de inserção internacional dos governos subnacionais brasileiros, discutindo sua evolução conceitual, sua consolidação na literatura especializada e sua aplicação à realidade brasileira. Busca-se, ainda, compreender como esse fenômeno se manifesta no país, identificando suas principais características, perspectivas e limitações, com especial atenção às possibilidades de atuação dos governos subnacionais e aos desafios impostos pelo ordenamento jurídico nacional.

Para alcançar os objetivos propostos, adotou-se uma abordagem qualitativa, fundamentada em pesquisa bibliográfica e análise teórica da literatura especializada sobre paradiplomacia, descentralização das relações internacionais, federalismo cooperativo e poder local. O estudo foi desenvolvido a partir da análise de obras e contribuições de autores nacionais e internacionais como Cairo Junqueira e Leandra Batista (2023); Mariana Barros (2021); Regina Laisner (2014); Alexander Kuznetsov (2015); entre outros, que discutem a atuação internacional dos governos subnacionais, buscando compreender a evolução conceitual da paradiplomacia, seus fundamentos teóricos e sua aplicação ao contexto brasileiro. Além disso, a pesquisa considera aspectos jurídicos e institucionais que envolvem a participação de estados e municípios nas relações internacionais, especialmente a partir do modelo federativo estabelecido pela Constituição Federal de 1988.

Sendo assim, o artigo encontra-se estruturado em seis seções, além desta introdução. Inicialmente, apresenta-se o aporte conceitual que fundamenta a pesquisa. Em seguida, discute-se o processo de descentralização das Relações Internacionais e o surgimento da paradiplomacia como campo de estudos, posteriormente analisando a evolução da mesma no Brasil, destacando suas perspectivas e sua distribuição regional. Na sequência, são examinados os desafios jurídicos e institucionais relacionados à atuação internacional dos governos subnacionais brasileiros. Por fim, apresentam-se as considerações

finais, sintetizando os principais resultados da pesquisa e apontando possibilidades para estudos futuros.

2 Aporte conceitual

Para analisar como a paradiplomacia constitui-se enquanto instrumento de inserção internacional dos governos subnacionais brasileiros, é preciso recorrer a diferentes perspectivas teóricas que, articuladas, permitem compreender as a emergência de novos atores internacionais e as transformações ocorridas nas Relações Internacionais.

De início, faz-se necessário definir a paradiplomacia. O termo tornou-se conhecido por caracterizar o processo de inserção internacional de governos subnacionais (Junqueira; Batista, 2023). Entretanto a definição exata do termo proposta por Soldatos (1990) e utilizada no desenvolvimento da pesquisa é que a paradiplomacia é uma diplomacia paralela à desenvolvida pelo Estado. Além disso, também é preciso entender quem desenvolveria esse outro tipo de diplomacia: neste artigo, foi utilizada a ideia proposta pelo pesquisador e acadêmico russo Alexander Kuznetsov (2015) em seu livro *Theory and Practise of Paradiplomacy*, segundo a qual os governos subnacionais correspondem às unidades político-administrativas localizadas abaixo do governo central, como estados, províncias, regiões e municípios, sendo dotados de diferentes níveis de autonomia conforme o arranjo constitucional de cada país, esses entes podem desenvolver iniciativas de cooperação internacional e estabelecer relações com atores estrangeiros (Kuznestsov, 2015).

Nessa lógica, como o Brasil constitui-se enquanto uma República Federativa, são os entes federados que desenvolvem a paradiplomacia.

A partir desse contexto, destaca-se a ideia de federalismo cooperativo, modelo dissertado pelos autores brasileiros Márcia Soares e José Machado (2018), em seu livro *Políticas Públicas e Federalismo*: para os autores, o conceito é definido pela perspectiva de que os diferentes níveis de governo compartilham responsabilidades e desenvolvem ações conjuntas para a consecução de objetivos comuns, diferentemente de uma lógica estritamente hierárquica[7], esse modelo pressupõe relações de cooperação, coordenação e complementaridade entre os entes federativos, especialmente em áreas como saúde, educação, infraestrutura, desenvolvimento regional e meio ambiente (Soares; Machado, 2018).

Por fim, destaca-se o conceito de poder local como categoria analítica. Nesse sentido o autor brasileiro Ladislau Dowbor (2016), em seu livro *O que é o poder local?,* defini-o como a capacidade dos atores presentes em determinado território de mobilizar recursos, formular estratégias e construir soluções para os desafios do desenvolvimento. Essa concepção dialoga diretamente com a atuação internacional dos governos subnacionais, pois, quanto mais os estados e municípios ampliam

[7] Na lógica hierárquica o governo central tomaria todas as decisões sem a possibilidade de desenvolvimento da paradiplomacia. Apesar de não ser o caso do Brasil, países como a França e a Índia, mesmo com o avanço da globalização e da lógica da interdependência, ainda seguem moldando o desenvolvimento de suas políticas de maneira mais centralizadas e menos abertas ao desenvolvimento da diplomacia paralela.

sua inserção internacional de maneira independente mais eles fortalecem sua capacidade institucional e expandem as possibilidades de atuação do poder local. Assim, com base nos conceitos e perspectivas apresentados poder-se-á discutir o ponto central do presente artigo: a atuação internacional dos governos subnacionais brasileiros.

3 A descentralização das relações internacionais e o surgimento da paradiplomacia

As transformações observadas no sistema internacional ao longo da segunda metade do século XX alteraram significativamente a forma como as Relações Internacionais passaram a ser compreendidas. Nessa época, a intensificação da globalização, o aumento da interdependência entre os Estados e a crescente complexidade das agendas internacionais contribuíram para relativizar a concepção tradicional de que o Estado nacional seria o único ator relevante nas relações internacionais (Rosenau; Czempiel, 2000). Essa ideia surgiu principalmente através do *spillover*[8] da agenda internacional que passou a observar questões cotidianamente latentes, mas impossíveis de serem totalmente resolvidas sem a cooperação internacional, como as mudanças climáticas; o desenvolvimento sustentável; a saúde pública global; entre outros. Esse contexto lançou as bases para o cenário de governança multinível atual, no qual a atuação internacional extrapola a esfera exclusiva dos governos centrais.

[8] "Transbordamento", tradução própria.

A partir dessa conjuntura, os governos subnacionais passaram a desempenhar um papel cada vez mais ativo na condução de iniciativas internacionais voltadas à promoção do desenvolvimento local, à atração de investimentos, à cooperação técnica e ao intercâmbio de políticas públicas. Essa ampliação da atuação internacional de estados, províncias, regiões e municípios resultou no surgimento da paradiplomacia como objeto de estudo das Relações Internacionais, pois se tornou necessário compreender a maneira que esses entes passaram a estabelecer vínculos diretos com atores estrangeiros, organismos internacionais e redes transnacionais, sem que isso implicasse a substituição da política externa conduzida pelos governos nacionais.

Entretanto, embora experiências de atuação internacional de governos subnacionais já fossem observadas anteriormente, foi a partir da década de 1980 que a literatura passou a sistematizar esse fenômeno. Nesse sentido, para Soldatos (1990), a intensificação dessas iniciativas decorre tanto das transformações do sistema internacional quanto das características institucionais dos Estados federativos, que conferem diferentes níveis de autonomia às suas unidades constituintes.

Nessa lógica, como dissertado na seção anterior, o conceito foi ampliado por diferentes autores, acompanhando a diversificação das agendas internacionais e a crescente participação dos governos locais na governança global. O pesquisador canadense André Lecours (2002), por exemplo,

alargou a ideia da paradiplomacia ao observar que a mesma deixou de estar restrita às relações econômicas para incorporar temas relacionados à identidade regional, à cooperação política e à projeção internacional dos territórios (Lecours, 2002).

De forma semelhante, Alexander Kuznetsov (2015) argumenta que a paradiplomacia deve ser compreendida como um fenômeno multidimensional, influenciado simultaneamente por fatores domésticos e internacionais, o que explicaria a diversidade de formas assumidas pela atuação internacional dos governos subnacionais em diferentes países (Kuznestsov, 2015). Essas perspectivas ampliam a compreensão do conceito ao reconhecer que a paradiplomacia não se limita à celebração de acordos internacionais, mas engloba ações de cooperação técnica, participação em redes internacionais, promoção comercial, intercâmbio científico, formulação conjunta de políticas públicas e atuação em organismos multilaterais.

Ademais, nas últimas décadas, observa-se também um amadurecimento da produção acadêmica sobre a paradiplomacia, pois, se inicialmente os estudos concentravam-se na definição conceitual e na identificação das causas da atuação internacional dos entes subnacionais, atualmente a literatura dedica maior atenção aos seus processos de institucionalização, aos mecanismos de governança, à cooperação descentralizada, às redes internacionais de cidades e à relação entre paradiplomacia, desenvolvimento territorial e políticas públicas (Tavares, 2016). Esse avanço demonstra que a temática deixou de ser compreendida como um fenômeno periférico das Relações

Internacionais para consolidar-se como um campo de pesquisa próprio, marcado pela interdisciplinaridade e pelo diálogo entre as Relações Internacionais, a Ciência Política, o Direito e a Administração Pública.

No Brasil, esse movimento também impulsionou o fortalecimento dos estudos sobre a atuação internacional dos governos subnacionais. Conforme argumenta o pesquisador especializado no tema, Cairo Junqueira (2017), a evolução do conceito de paradiplomacia acompanhou as mudanças institucionais ocorridas no país, sobretudo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, quando a descentralização administrativa ampliou a capacidade de estados e municípios para desenvolver políticas públicas e estabelecer mecanismos de cooperação internacional (Junqueira, 2017). Nesse cenário, a criação de Secretarias Municipais de Relações Internacionais, a participação em redes de cidades e o fortalecimento da cooperação descentralizada evidenciam que a inserção internacional dos entes federativos brasileiros passou a constituir uma dimensão permanente da gestão pública (Junqueira, 2015).

Assim, através do conceito de paradiplomacia é possível interpretar a crescente internacionalização dos governos subnacionais brasileiros como resultado da combinação entre a descentralização promovida pelo federalismo cooperativo (Soares; Machado, 2018), as transformações da governança global e a necessidade de responder, em escala local, a desafios que ultrapassam as fronteiras nacionais.

4 O desenvolvimento e a consolidação da paradiplomacia no BRASIL

De início é necessário entender que a consolidação da paradiplomacia no Brasil está diretamente relacionada às transformações ocorridas na organização do Estado brasileiro após a promulgação da Constituição Federal de 1988, pois foi a partir desse momento que se propiciou a descentralização político-administrativa brasileira e a ampliação das competências dos entes federativos criaram condições para que estados e municípios assumissem maior protagonismo na implementação de políticas públicas e, consequentemente, buscassem novas formas de inserção internacional, fortalecendo o desenvolvimento do federalismo cooperativo. Essa ideia de federalismo traz debates de nomenclatura para a diplomacia paralela desenvolvida no Brasil:

> O conceito é bastante controverso e depende de aspectos contextuais e conjunturais, sendo que no Brasil também existem outras terminologias como política externa federativa, cooperação descentralizada e diplomacia federativa.
>
> A nomenclatura "diplomacia federativa" advém de produções desenvolvidas no próprio Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, abrangendo a atuação externa das unidades federativas e a forma de articulação política entre o poder central e os poderes subnacionais em relação às ações externas (Bogéa Filho, 2001 Apud Bueno, 2010). (Junqueira; Batista, 2023, p. 2)

Nesse contexto, embora a condução da política externa permaneça como competência privativa da União, exercida por meio do Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty), órgão responsável por assessorar a Presidência da República na formulação e execução das relações do Brasil com outros Estados e organizações internacionais, a crescente complexidade das agendas internacionais evidenciou que essa atuação, por si só, não é suficiente para explicar toda a dinâmica da inserção internacional brasileira (Junqueira; Batista, 2023). Dessa forma, para compreender os meios de internacionalização brasileiros é preciso reconhecer que, embora o Itamaraty permaneça como o principal ator da diplomacia nacional, ele não abarca, isoladamente, todos os processos que compõem a atuação internacional do país.

Nesse cenário, a paradiplomacia consolidou-se no Brasil como um instrumento de gestão pública voltado à promoção do desenvolvimento territorial. Conforme destacam Junqueira e Batista (2023), a atuação internacional dos governos subnacionais deve ser compreendida como um mecanismo complementar à política externa brasileira, permitindo que estados e municípios estabeleçam parcerias, captem investimentos, participem de redes internacionais e promovam o intercâmbio de experiências sem que isso represente a substituição das atribuições diplomáticas da União. Com isso, a internacionalização dos entes federativos, portanto, decorre tanto das mudanças observadas no sistema internacional quanto da necessidade de atender demandas locais por meio da cooperação internacional.

Contudo, a expansão dessas iniciativas, não ocorreu de maneira uniforme no território brasileiro, como argumenta a autora Mariana Barros (2021):

> A atividade paradiplomática não ocorre, como seria de se prever, de forma homogênea e coordenada entre os entes subnacionais brasileiros. A assimetria entre os entes federados, apontada de forma geral como propulsor da paradiplomacia (Soldatos, 1990; Kuznetsov, 2015), é parte da dinâmica do fenômeno no caso brasileiro (Schiavon, 2019) e constrange sua prática. As ações internacionais dos governos estaduais e municipais são muitas vezes ocasionais, informais e pouco sistematizadas. Além disso, em alguma medida, o processo de internacionalização é afetado pela alternância de governos e pelo partido político no poder (BRIGAGAO, 2005; CNM, 2009; Bueno, 2010; Matsumoto, 2011; Froio, 2015), assim como pelas características pessoais dos líderes do Poder Executivo subnacional (Lessa, 2007; Froio, 2015). (Barros, 2021, p. 78)

Sendo assim, as atividades paradiplomáticas apresentam diferentes níveis de institucionalização entre as regiões do país, refletindo as desigualdades econômicas, administrativas e políticas vigentes no Estado brasileiro. Nessa lógica, os Estados das regiões Sul e Sudeste, historicamente mais industrializados e dotados de maior capacidade institucional, concentram parte significativa das estruturas administrativas voltadas às relações internacionais (como as Secretarias

Municipais de Relações Internacionais) e apresentam maior participação em redes de cooperação, programas de desenvolvimento e mecanismos de captação de recursos externos.

Em contrapartida, nas regiões Norte e Nordeste, a inserção internacional dos governos subnacionais ocorre de forma mais recente e heterogênea, frequentemente condicionada pela disponibilidade de recursos técnicos e financeiros, bem como pelas prioridades estabelecidas pelas administrações locais (Barros, 2021). Apesar dessas assimetrias, observa-se uma ascensão gradual da paradiplomacia em todas as regiões brasileiras, impulsionado pela necessidade de fortalecer estratégias de desenvolvimento regional e ampliar a capacidade de resposta dos governos locais diante de desafios cada vez mais complexos, como será dissertado na próxima seção.

5 Panorama regional da paradiplomacia no BRASIL

A partir do cenário apresentado na seção anterior, faz-se necessário entender as questões regionais que permeiam o desenvolvimento da paradiplomacia no Brasil. Como já dissertado, embora a internacionalização dos governos subnacionais tenha se expandido nas últimas décadas, esse processo não ocorreu de forma homogênea, sendo influenciado pelas características socioeconômicas, institucionais e políticas de cada território. Dessa maneira, a capacidade de estados e municípios desenvolverem ações internacionais está diretamente relacionada ao fortalecimento do poder local e à disponibilidade de estruturas administrativas capazes de formular e implementar

estratégias de cooperação internacional. Nesse sentido, é preciso refletir sobre como os municípios e estados brasileiros acabaram por "se empoderar"[9] e começaram a se apropriar da paradiplomacia para criar um ambiente mais dócil à internacionalização.

> Em resposta aos absurdos crescentes que encontramos na favela, no latifúndio e na fumaça das cidades congestionadas surge, com grande força, nas últimas décadas, uma tendência das pessoas se organizarem para tomar em mãos, senão os destinos da nação, pelo menos o destino do espaço que as cerca. E essa tendência se desenvolve hoje também nos países do Leste Europeu, onde a simples privatização, como alternativa ao socialismo, está demonstrando os seus limites.
>
> Este "espaço local", no Brasil, é o município, unidade básica de organização social, mas é também o bairro, o quarteirão em que vivemos. (Dowbor, 2016, p. 13)

A partir dessa perspectiva, Dowbor (2016) define o conceito de poder local, que seria a capacidade dos atores territoriais de organizar recursos, formular estratégias e construir soluções para problemas que afetam diretamente suas comunidades. A partir disso, mais do que uma esfera administrativa, o poder local constituiria um espaço de governança em que os governos, a sociedade civil, o setor

[9] A autora Regina Laisner (2014) utiliza esse termo para nomear o processo de ascensão e consolidação do desenvolvimento dos governos subnacionais no campo internacional.

produtivo e as demais instituições articulam esforços para promover o desenvolvimento territorial.

Essa dinâmica também evidencia que a paradiplomacia ultrapassa objetivos estritamente econômicos. Dessa forma, como destaca Laisner (2014), a atuação internacional de estados e municípios favorece processos de aprendizagem institucional, circulação de políticas públicas e formação de redes de cooperação capazes de qualificar a gestão pública local. Nessa lógica, aproximam-se as demandas territoriais das agendas internacionais, o que possibilita a adaptação de experiências desenvolvidas em outros contextos às necessidades específicas de cada localidade.

No Brasil, entretanto, a distribuição dessas iniciativas apresenta importantes assimetrias regionais, variando em nível de institucionalização, conforme as potencialidades e necessidades de cada ente federativo. Essa perspectiva pode ser visualizada através do número de secretarias de relações internacionais ou outro órgão que seja voltado para internacionalização dentro das regiões do país. Visando à observação desse fato, a Professora Dra. Regina Laisner (2014) dirigiu um projeto de iniciação cientifica (PIBIC) na Universidade Estadual Paulista (UNESP) que resultou no relatório *O 'empoderamento' dos governos locais e a constituição das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRI): um mapeamento no Brasil*. Tal pesquisa analisou os casos de experiências de Secretarias de Relações Internacionais ou casos que se aproximassem disto, entre os anos de 2009 e 2012.

A partir disso, o relatório final da investigação trouxe os seguintes resultados: no período citado, na região Sudeste existiam vinte (20) Secretarias Municipais de Relações Internacionais; na região sul existiam cinco (5); na região Nordeste (4); na região Norte uma (1); e na região Centro-Oeste uma (1).

Diante dessas informações é válido observar os casos das duas últimas regiões: a SMRI localizada na região Centro-Oeste está alocada em Brasília (DF) e a da região norte em Rio Branco (AC). Com isso, é possível perceber que cada experiência de atuação internacional dos governos subnacionais está situada em um contexto institucional e territorial específico, marcado pelas características políticas, econômicas e históricas de sua respectiva região. No caso de Brasília, entretanto, é necessário realizar uma precisão quanto à sua natureza federativa. Por integrar o Distrito Federal, Brasília não constitui município, uma vez que o art. 32, caput, da Constituição Federal estabelece que o Distrito Federal não pode ser dividido em municípios (Brasil, 1988). Dessa forma, a referência a uma Secretaria Municipal de Relações Internacionais deve ser compreendida com cautela, sendo mais adequado tratar a estrutura como órgão de relações internacionais vinculado ao Governo do Distrito Federal.

A localização da capital federal confere, contudo, caráter estratégico à atuação internacional do Distrito Federal. A concentração, em Brasília, dos principais órgãos da administração federal, das representações diplomáticas estrangeiras e de organismos internacionais instalados no país

favorece a articulação institucional, a cooperação internacional e a construção de redes de diálogo entre atores nacionais e internacionais. Nesse sentido, a experiência do Distrito Federal demonstra que a paradiplomacia não se desenvolve exclusivamente a partir da condição municipal ou estadual do ente federativo, mas também pode assumir características próprias em razão de sua posição institucional e territorial no sistema federativo brasileiro.

Por outro lado, no caso de Rio Branco, capital do Acre, a presença de uma estrutura institucional voltada às relações internacionais deve ser compreendida a partir das características políticas, administrativas e territoriais próprias do município. A denominação da capital, que remete ao Barão do Rio Branco, importante personagem da história diplomática brasileira, constitui elemento de relevância simbólica para a identidade histórica do município. Entretanto, a experiência de Rio Branco deve ser considerada sobretudo a partir de sua posição territorial na região Norte, de suas relações fronteiriças e das demandas de cooperação que decorrem de sua localização e de sua inserção regional (Junqueira, 2015), fator que explica a existência de uma SMRI no município.

Embora o levantamento de Laisner (2014) tenha sido realizado há mais de uma década, seus dados permanecem relevantes como referência histórica para compreender a distribuição territorial das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRI) no Brasil. Naquele levantamento, observava-se uma maior concentração dessas estruturas nas

regiões Sul e Sudeste, que também reuniam experiências relevantes de institucionalização da atuação internacional dos governos subnacionais. Esse cenário foi igualmente identificado por Junqueira (2015), que destacou a maior presença e consolidação de iniciativas paradiplomáticas nessas regiões.

Nesse contexto, na região Sudeste, o estado de São Paulo e sua capital destacam-se pela criação de estruturas permanentes de relações internacionais, pela participação em redes internacionais de cidades e pela promoção de iniciativas voltadas à atração de investimentos, inovação e cooperação técnica (Junqueira, 2015). De forma semelhante, Minas Gerais e Rio de Janeiro desenvolveram mecanismos institucionais destinados à internacionalização de suas economias e à ampliação da cooperação com organismos internacionais, demonstrando elevado grau de institucionalização das atividades paradiplomáticas (Junqueira, 2015). Pode-se considerar que esta proeminência na consolidação da paradiplomacia se deve ao fato de a região ter a maior participação econômica no PIB do país (IBGE, 2023).

Além disso, na região Sul, as atividades paradiplomáticas apresentam fortes relações com os processos de integração regional, especialmente em razão da proximidade geográfica com Argentina, Paraguai e Uruguai (Junqueira, 2015). Nessa lógica, estados como Rio Grande do Sul e Paraná desenvolveram ações voltadas à integração fronteiriça, ao fortalecimento do Mercosul e à cooperação transfronteiriça em áreas como infraestrutura, comércio, educação e desenvolvimento regional. A participação

em redes internacionais de governos locais também constitui uma característica marcante da atuação internacional desses estados (Junqueira, 2015).

Já a região Centro-Oeste possui uma inserção internacional fortemente vinculada ao agronegócio, à sustentabilidade ambiental e às relações estabelecidas com organismos internacionais voltados ao desenvolvimento rural e à preservação do Cerrado e do Pantanal (Barros, 2021). Dessa forma, estados como Mato Grosso e Goiás têm ampliado sua participação em iniciativas internacionais relacionadas à produção agrícola sustentável, segurança alimentar e atração de investimentos estrangeiros. Além disso, na região Norte, a paradiplomacia está diretamente associada às questões ambientais e amazônicas, voltadas à preservação da floresta, às mudanças climáticas, à biodiversidade e ao desenvolvimento sustentável (Barros, 2021). Nessa Lógica, a participação em fóruns internacionais e em redes de governadores da Amazônia demonstra que as agendas ambientais passaram a ocupar posição estratégica na inserção internacional desses governos subnacionais.

Por conseguinte, de acordo com Barros (2021), a região Nordeste apresenta na atualidade um crescimento significativo das iniciativas paradiplomáticas, impulsionado por agendas relacionadas ao turismo, às energias renováveis, à economia criativa, à segurança hídrica e à cooperação técnica internacional. Por exemplo, estados como Bahia, Ceará e Pernambuco destacam-se pela criação de estruturas voltadas às relações

internacionais e pela participação em projetos de cooperação com organismos multilaterais e governos estrangeiros. Essas experiências evidenciam que a paradiplomacia nordestina tem sido utilizada como instrumento para fortalecer políticas públicas e ampliar oportunidades de desenvolvimento regional.

Conforme argumentam Junqueira e Batista (2023), a inserção internacional dos governos subnacionais não depende exclusivamente do porte econômico ou populacional do ente federativo, mas da capacidade institucional de construir agendas de cooperação, estabelecer parcerias internacionais e articular políticas voltadas ao desenvolvimento territorial. Nesse sentido, o caso sergipano mostra-se relevante por possibilitar a compreensão das potencialidades e dos desafios enfrentados por estados com menor projeção internacional na consolidação de estratégias paradiplomáticas.

Diante de tudo que foi dissertado, observa-se que a paradiplomacia brasileira manifesta-se de maneira heterogênea entre as diferentes regiões do país, refletindo as particularidades econômicas, institucionais e políticas de cada ente federativo. Entretanto, a ampliação das atividades paradiplomáticas evidencia a necessidade de compreender os limites e as possibilidades jurídicas da atuação internacional dos governos subnacionais, pois, embora a paradiplomacia tenha se consolidado como importante instrumento de desenvolvimento e cooperação internacional, sua prática suscita debates acerca da distribuição constitucional de competências e da articulação entre os entes federativos e a União.

6 A atuação internacional dos governos subnacionais e os desafios ao sistema jurídico brasileiro

Como argumentado na seção anterior, a crescente inserção internacional dos governos subnacionais brasileiros trouxe reflexões acerca dos limites e das possibilidades jurídicas para o desenvolvimento da paradiplomacia no ordenamento constitucional brasileiro. Pensando nessas questões, é importante destacar que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece em seu artigo vinte e um (21) inciso primeiro que compete à União "manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais" (Brasil, 1988). Essa normativa, no entanto, se mostra tensionada quando confrontada com a intensificação da cooperação internacional descentralizada cada vez mais consolidada na gestão pública brasileira contemporânea. Nessa lógica, Junqueira e Batista (2023) expõem que:

> A promulgação da Constituição Federal de 1988 estabeleceu um novo olhar sobre a descentralização política dos entes subnacionais brasileiros. Através de um processo autônomo, estados e municípios transformaram-se em novos difusores na busca por cooperação internacional. No geral, o Artigo 49 da CF prevê que é de competência exclusiva da União "resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional" (Brasil, 1988). Contudo, a carta constitucional notifica a descentralização dos governos subnacionais desde que haja o

> devido aval do Senado Federal a partir do momento que estes atores passam a administrar suas agendas. (Junqueira; Batista, 2023, p. 10).

Nesse ponto, é necessário realizar uma precisão quanto à interpretação apresentada pelos autores. O art. 49, inciso I, da Constituição Federal estabelece como competência exclusiva do Congresso Nacional "resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional" (Brasil, 1988). Portanto, não se trata de competência exclusiva da União, tampouco de uma exigência genérica de prévio aval do Senado Federal para toda e qualquer iniciativa internacional de estados e municípios. A atuação internacional dos entes subnacionais deve, na realidade, observar os limites decorrentes da repartição constitucional de competências e não pode implicar a assunção de obrigações internacionais em nome do Estado brasileiro fora das instâncias constitucionalmente competentes.

Nesse contexto, a repartição constitucional de competências relativas à atuação internacional do Estado brasileiro também deve ser analisada à luz do art. 84, incisos VII e VIII, da Constituição Federal. O inciso VII estabelece como competência privativa do Presidente da República "manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos", enquanto o inciso VIII atribui ao Chefe do Poder Executivo Federal a competência para "celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional" (Brasil, 1988).

A leitura conjunta desses dispositivos evidencia que a Constituição Federal de 1988 estruturou um sistema de competências para a condução das relações internacionais que se concentra no âmbito federal, distribuindo atribuições entre a União, o Presidente da República e o Congresso Nacional. Entretanto, embora estabeleça de forma relativamente detalhada as competências dos órgãos federais em matéria internacional, a Constituição não apresenta disciplina específica sobre a atuação internacional direta de estados e municípios. É justamente nesse espaço que se situa parte relevante do debate jurídico acerca da paradiplomacia brasileira.

Dessa forma, a atuação internacional dos governos subnacionais não representa, por si só, uma usurpação das competências atribuídas à União, mas constitui fenômeno relacionado às transformações da governança global, à descentralização administrativa e ao fortalecimento do federalismo cooperativo. As iniciativas internacionais desenvolvidas por estados e municípios podem assumir caráter complementar à política externa nacional, sobretudo quando direcionadas a áreas inseridas em suas competências administrativas, como cooperação técnica, promoção do desenvolvimento econômico, inovação, sustentabilidade e intercâmbio de políticas públicas. Nesse sentido, a paradiplomacia revela-se como instrumento de inserção internacional dos governos subnacionais, desde que exercida em conformidade com os limites estabelecidos pelo ordenamento constitucional brasileiro.

Não obstante, a ausência de uma regulamentação mais específica e detalhada sobre os limites da paradiplomacia pode produzir desafios jurídicos e institucionais para os governos subnacionais. Nessa lógica, a inexistência de um marco normativo próprio faz com que grande parte das iniciativas internacionais seja desenvolvida com base em interpretações constitucionais subjetivas. Nesse sentido, a ausência de regras claras acerca dos limites, instrumentos e mecanismos de coordenação entre a União e os entes federativos produz um cenário de insegurança jurídica, no qual a legitimidade das ações internacionais dos estados e municípios depende, frequentemente, de interpretações acerca da repartição constitucional de competências (Prado, 2018).

Essa lacuna normativa também contribui para a existência de uma assimetria entre a política externa conduzida pela União e as atividades paradiplomáticas desenvolvidas pelos entes subnacionais. Tal cenário decorre das especificidades inerentes a cada esfera de atuação. A União, por meio da diplomacia, conduz uma política externa tradicionalmente orientada pela defesa dos interesses permanentes do Estado brasileiro, preservando relativa continuidade institucional mesmo diante das alternâncias de governo (Cervo; Bueno, 2022). Em contrapartida, a paradiplomacia promovida por estados e municípios tende a refletir as prioridades políticas e administrativas dos governadores e prefeitos responsáveis por sua condução, assumindo características mais próximas de uma

política de governo do que de uma política de Estado (Prado, 2018).

Considerando a diversidade política e ideológica existente entre os vinte e seis estados da Federação, o Distrito Federal e os milhares de municípios brasileiros, é natural que as agendas internacionais dos governos subnacionais nem sempre coincidam integralmente com as prioridades estabelecidas pela União. Essa pluralidade, embora constitua uma expressão do federalismo cooperativo e da autonomia dos entes federativos, evidencia a importância de mecanismos institucionais de coordenação capazes de harmonizar as iniciativas paradiplomáticas com as diretrizes gerais da política externa brasileira, preservando a unidade da atuação internacional do Estado sem inviabilizar a autonomia administrativa dos governos subnacionais.

Diante do cenário apresentado, verifica-se que o principal desafio que a consolidação da paradiplomacia enfrenta no sistema jurídico brasileiro consiste na construção de mecanismos normativos e institucionais capazes de promover maior segurança jurídica, coordenação intergovernamental e cooperação entre os diferentes níveis de governo. Somente por meio desse equilíbrio será possível consolidar a paradiplomacia como um instrumento legítimo de desenvolvimento territorial, fortalecimento do federalismo cooperativo e ampliação da inserção internacional dos entes subnacionais, sem comprometer a unidade da política externa brasileira.

7 Considerações finais

A partir de tudo que foi dissertado no presente artigo é possível compreender a paradiplomacia brasileira como um fenômeno resultante das transformações contemporâneas das Relações Internacionais e do desenvolvimento do federalismo cooperativo no Brasil. Além disso, a análise do referencial teórico utilizado durante a dissertação evidenciou que a paradiplomacia deve ser compreendida como um mecanismo complementar à política externa nacional, fundamentado na lógica do poder local e da crescente participação dos entes subnacionais na formulação e implementação de políticas públicas. Nesse contexto, verificou-se que a atuação internacional de estados e municípios ultrapassa a dimensão estritamente econômica, abrangendo áreas como desenvolvimento territorial, inovação, sustentabilidade, educação, cultura e cooperação técnica, contribuindo para a construção de soluções voltadas às demandas específicas de cada território.

Ademais, o panorama regional apresentado demonstrou que a paradiplomacia brasileira desenvolve-se de maneira heterogênea, refletindo as diferenças institucionais, econômicas e políticas existentes entre as regiões do país. Enquanto algumas unidades federativas consolidaram estruturas permanentes de relações internacionais e ampliaram sua participação em redes de cooperação, outras ainda enfrentam limitações administrativas e financeiras para promover sua inserção internacional. Apesar dessas assimetrias, observou-se que a paradiplomacia vem se consolidando como uma importante estratégia de

desenvolvimento territorial, permitindo que governos subnacionais ampliem sua capacidade de articulação internacional e fortaleçam o poder local.

Por fim, constatou-se que a atuação internacional dos governos subnacionais ainda enfrenta importantes desafios decorrentes da ausência de um marco normativo específico que discipline de forma mais clara os limites e as possibilidades da paradiplomacia no ordenamento constitucional brasileiro. Embora a Constituição Federal de 1988 atribua à União a competência para conduzir a política externa, a prática demonstra que estados e municípios desempenham papel crescente na cooperação internacional descentralizada, tornando indispensável o fortalecimento de mecanismos de coordenação institucional capazes de harmonizar as iniciativas paradiplomáticas com as diretrizes gerais da política externa brasileira. Dessa forma, conclui-se que a paradiplomacia representa uma das mais relevantes manifestações da descentralização das relações internacionais no Brasil.

Referências

BARROS, Mariana Andrade e. Constâncias nos dissensos: o quadro normativo brasileiro e a emergência da "paradiplomacia de resistência". Monções: **Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, v. 10, n. 19, p. 70-104, out. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html. Acesso em: 29 jul. 2026.

BUENO, Ironildes. **Paradiplomacia contemporânea:** trajetórias e tendências da atuação internacional dos governos estaduais do Brasil e EUA. 2010. Tese Doutorado em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2010.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil.** 6. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2022.

DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local?** Imperatriz MA: Ética, 2016.

IBGE. **Produto Interno Bruto dos Municípios**. 2023. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html. Acesso em: 02 de agosto de 2026.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. A Criação das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRIS) como Nova Realidade da Inserção Internacional dos entes Subnacionais Brasileiros. **Boletim de Economia e Política Internacional**, IPEA, n. 21, set./dez. 2015, p. 71-83.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. Paradiplomacia: a transformação do conceito nas Relações Internacionais e no Brasil. **BIB (Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais)**, v. 1, 2017, p. 43-68.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges; BATISTA, Leandra. **Quando o Itamaraty não é suficiente:** política externa e paradiplomacia no Brasil. In: GALLO, Rodrigo (Org.) Curso de Política Externa Brasileira Contemporânea. Agendas e Posicionamentos. RJ: Freitas Bastos, 2023.

KUZNETSOV, Alexander. Theory and Practise of Paradiplomacy. **Subnational Governments in International Affairs**. Londres e Nova Iorque: Routledge, 2015.

LAISNER, Regina. **O "empoderamento" dos governos locais e a constituição das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRI):** um mapeamento no Brasil. Relatório Científico de Pesquisa. Franca, SP: UNESP, 2014.

LECOURS, André. When regions go abroad: globalization, nationalism and federalism. Paper prepared for the conference Globalization, **Multilevel Governance and Democracy: Continental, Comparative and Global Perspectives**. Queen's Uni., 2002

PRADO, Débora. A atuação internacional dos governos subnacionais: construções conceituais, limites e contribuições para o caso brasileiro. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 13, n. 3, 2018, p. 137-168.

ROSENAU, James; CZEMPIEL, Ernst-Otto. **Governança sem governo:** ordem e transformação na política mundial. Brasília, DF: Ed. Universidade de Brasília, 2000.

SOARES, Márcia; MACHADO, José. **Políticas Públicas e Federalismo**. Brasília: ENAP, 2018.

SOLDATOS, Panayotis. Federalism and international relations**. The role of subnational units**. UK: Oxford Uni Press, 1990.

TAVARES, Rodrigo. **Paradiplomacy:** cities and states as global players. New York: Oxford University Press, 2016.

Pannomion

DADOS QUE ARQUITETAM DECISÕES: A INTEGRIDADE DECISÓRIA COMO CATEGORIA DOGMÁTICA CONSTITUCIONAL E OS LIMITES DA LGPD NA ERA DA MODULAÇÃO ALGORÍTMICA DAS CONDUTAS[10]

DATA THAT ARCHITECT DECISION-MAKING: DECISIONAL INTEGRITY AS A CONSTITUTIONAL DOCTRINAL CATEGORY AND THE LIMITS OF THE BRAZILIAN GENERAL DATA PROTECTION LAW IN THE AGE OF ALGORITHMIC BEHAVIORAL MODULATION

Isis Maria Goes Santana[11]

Resumo: O seguinte artigo propõe a integridade decisória como categoria dogmática instrumental, derivada do direito ao livre desenvolvimento da personalidade, com o objetivo de suprir uma lacuna deixada pela proteção informacional da LGPD diante da arquitetura de escolha algorítmica. Parte da premissa de que o capitalismo de vigilância desloca a disputa econômica da circulação de dados para a modulação do processo de formação da vontade, por meio de padrões obscuros, nudging opaco e reforço intermitente. Com abordagem dedutiva e pesquisa bibliográfica e documental, são examinadas evidências empíricas como o caso Cambridge Analytica e a automatização discriminatória de decisões sobre terceiros, demonstrando que essas

[10] Trabalho científico extracurricular desenvolvido durante o bacharelado em Direito, proposto pela organização estudantil ATENA e apresentado à Universidade Federal de Sergipe (UFS) como parte de programa de rigor metodológico e produção científica. Diretor: Gustavo Henrique Valença Mendonça.

[11] [Qualificação da autora: titulação, vínculo institucional e e-mail para contato.]

duas ordens de problemas, embora correlatas, exigem tutela dogmática distinta. A partir da dignidade humana e da eficácia horizontal direta dos direitos fundamentais, sustenta-se que a integridade decisória se diferencia da privacidade, da proteção de dados e da igualdade, sendo operacionalizada por quatro critérios cumulativos: opacidade do mecanismo, assimetria estrutural, exploração de vulnerabilidades cognitivas e interferência relevante na autonomia deliberativa. Conclui-se que o direito constitucional brasileiro ainda carece de uma categoria própria para essa zona de proteção, não capturada pela LGPD nem por outras categorias já consolidadas.

Palavras-Chave: Integridade decisória; Manipulação algorítmica; Proteção de dados pessoais; Eficácia horizontal dos direitos fundamentais; Livre desenvolvimento da personalidade.

Abstract: This article proposes decisional integrity as an instrumental dogmatic category derived from the right to the free development of personality, designed to address a gap left by the informational protection afforded by Brazil's General Data Protection Law (Law No. 13,709/2018) in the face of algorithmic choice architecture. It starts from the premise that surveillance capitalism shifts the economic dispute from data circulation toward the modulation of the will-formation process itself, through dark patterns, opaque nudging, and intermittent reinforcement. Through bibliographic and documentary research, following a deductive approach, the article examines empirical evidence of the capture of individual will, such as the Cambridge Analytica case, and of the discriminatory automation of decisions affecting third parties, showing that these two orders of problems, although related, require distinct dogmatic protection. Drawing on human dignity and on the direct horizontal effect of fundamental rights, it argues that decisional integrity is distinct from privacy, data protection, and equality, and operationalizes it through four cumulative criteria: opacity of the mechanism, structural asymmetry, exploitation of cognitive vulnerabilities, and relevant interference with deliberative autonomy. It concludes that Brazilian constitutional law still lacks a category of its

own for this zone of protection, one not yet captured by the LGPD or by other already consolidated categories.
Keywords: Decisional integrity; Algorithmic manipulation; Personal data protection; Horizontal effect of fundamental rights; Free development of personality.

1 Introdução

A consolidação da sociedade da informação reorganizou as dinâmicas econômicas e jurídicas contemporâneas. Para Castells, esse processo corresponde à ascensão do informacionalismo, no qual a informação constitui a força produtiva central de um novo modo de desenvolvimento. Nessa reorganização, dados outrora tidos como rastros irrelevantes da navegação convertem-se em ativos estratégicos, disputados por modelos corporativos que lucram com a capacidade de antecipar e induzir comportamentos (CASTELLS, 2011). Já Zuboff denomina esse fenômeno capitalismo de vigilância: um regime econômico que toma a experiência humana como matéria-prima gratuita, convertida em previsões comportamentais comercializáveis (ZUBOFF, 2020).

O marco técnico dessa transição remonta à disseminação dos cookies de rastreamento ao longo da década de 1990, consolidando-se como modelo de negócio dominante no início dos anos 2000, quando grandes plataformas substituíram anúncios genéricos por mensagens direcionadas e individualizadas. Segundo Meireles, esse modo de governar condutas não incide primariamente sobre o sujeito de direitos, mas sobre o próprio ambiente informacional em que as escolhas

são formuladas (MEIRELES, 2020). O processo opera em três momentos: a coleta indiscriminada de rastros digitais, o cruzamento estatístico dessas informações e a elaboração de perfis preditivos destinados a reduzir desvios em relação ao comportamento antecipado.

Adota-se, neste trabalho, a distinção proposta por Susser, Roessler e Nissenbaum, na qual a manipulação consiste na influência oculta sobre o processo decisório alheio, exercida mediante exploração direcionada de vulnerabilidades cognitivas ou emocionais do indivíduo (SUSSER; ROESSLER; NISSENBAUM, 2019). Distingue-se tanto da persuasão, dirigida à capacidade racional do agente por meio de razões que ele pode avaliar e eventualmente rejeitar, quanto da coerção, que opera de modo ostensivo mediante ameaça perceptível. O traço distintivo da manipulação não é o conteúdo da mensagem, mas o caráter oculto do mecanismo de influência. Deste modo, práticas como padrões obscuros de interface (dark patterns), nudging opaco e reforço intermitente se adequam a esse conceito ao tentar induzir o comportamento.

Controverte-se, contudo, se essa opacidade estrutural é suficiente, por si só, para comprometer a formação da vontade. O'Neil alerta que a falta de transparência desses sistemas impede aferir com exatidão sua real capacidade de modulação (O'NEIL, 2016). Por outro lado, Meireles pondera que essa opacidade não determina, por si só, a eficácia da manipulação, visto que a formação de preferências é um processo complexo que envolve estratégias individuais de resistência (MEIRELES, 2021). Essa

controvérsia não impede a construção de um parâmetro jurídico operativo: em vez de exigir prova cabal da manipulação em cada caso concreto, sustenta-se que a falta de transparência estrutural do sistema, associada à assimetria informacional entre plataforma e usuário, autoriza um juízo de risco apto a deslocar o ônus de justificação para quem desenha e controla a arquitetura de escolha.

É nessa zona de incerteza, entre a evidência da influência comportamental e a impossibilidade de comprovação técnica exaustiva, que se situa o problema jurídico. A resposta normativa brasileira está concentrada na Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018), inspirada no Regulamento da União Europeia de Proteção de Dados (2016/679, RGPD) e alçada ao patamar constitucional pelo direito fundamental autônomo à proteção de dados pessoais (art. 5º, LXXIX, CF/88, incluído pela Emenda Constitucional nº 115/2022). A doutrina brasileira, a exemplo de Bioni, Doneda e Mendes, consolidou esse arcabouço sob o paradigma da autodeterminação informativa, isto é, a faculdade do titular de conhecer, controlar e decidir sobre o fluxo dos próprios dados, instrumentalizada por institutos como o consentimento. Este corresponde a uma das hipóteses legais de tratamento previstas no art. 7º, disciplinada especificamente pelo art. 8º, ao lado da revisão de decisões automatizadas, prevista no art. 20 da LGPD. (BIONI, 2019; DONEDA, 2019; MENDES, 2014)

Tal arcabouço, contudo, permanece voltado à circulação da informação, a quem os dados pertencem e como podem circular, sem alcançar o processo deliberativo interno do

indivíduo. Mesmo o titular que exerce pleno controle sobre seus dados, nos termos da autodeterminação informativa, pode ter a formação de suas preferências comprometida por uma arquitetura de escolha manipulatória, que não opera sobre o dado em si, mas sobre o modo como a informação já tratada é apresentada a ele no momento da decisão. Falta a esse arcabouço, portanto, oferecer critérios para aferir se a própria capacidade de formar preferências foi comprometida, independentemente da regularidade do tratamento de dados.

A insuficiência desse modelo desloca a análise para o plano constitucional. A dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/88), da qual a doutrina extrai o direito ao livre desenvolvimento da personalidade, e a cláusula geral de tutela da intimidade e da vida privada (art. 5º, X, CF/88) pressupõem um sujeito capaz de autodeterminação. Surge, então, a questão de saber se a arquitetura de escolha algorítmica compromete esse pressuposto ao interferir na própria formação das preferências, ainda que sem violar formalmente as regras de tratamento de dados.

É precisamente para nomear essa zona de proteção constitucional ainda não capturada pela LGPD que se propõe, de forma mais precisa, a integridade decisória: a proteção constitucional das condições que permitem ao indivíduo formar preferências sem interferências manipulativas ocultas. O capítulo terceiro converte essa noção provisória em quatro critérios dogmáticos cumulativos, organizados em dois patamares de aplicação (indiciário e de configuração plena).

A ausência de qualquer desses elementos, por exemplo, quando a técnica persuasiva é ostensiva, afasta o juízo de risco e mantém a influência no campo da persuasão legítima. Essa lacuna constitucional/infraconstitucional levou autores como Tutt a defenderem a regulação não apenas dos dados, mas do próprio funcionamento dos algoritmos, como via de preservação da integridade decisória (TUTT, 2017). Diante do exposto, delimita-se o problema central deste artigo: em que medida essa exploração opaca de vulnerabilidades compromete a integridade do processo de deliberação individual a ponto de exigir tutela constitucional própria, ainda que instrumental a direitos já consagrados, para além da proteção informacional já conferida pela LGPD?

A aplicação desses parâmetros pressupõe a vinculação de direitos fundamentais, historicamente concebidos para limitar o poder estatal, a uma relação travada entre indivíduo e plataforma privada. Essa vinculação depende da tese da eficácia horizontal direta dos direitos fundamentais, a partir da qual se demonstra por que a assimetria de poder entre usuário e plataforma digital autoriza a aplicação direta, e não apenas mediada pelo legislador, dos direitos fundamentais em jogo.

A problemática do arquitetar das escolhas projeta-se, concomitantemente, sobre o princípio da igualdade (art. 5º, caput, e art. 3º, III e IV, CF/88), diante da incidência assimétrica da modulação algorítmica sobre diferentes grupos sociais. Trata-se, contudo, de categoria dogmática distinta daquela aqui investigada: enquanto a igualdade protege contra tratamento

discriminatório entre indivíduos, a integridade decisória protege o processo de formação da vontade de cada indivíduo, considerado isoladamente. Por essa razão, o presente estudo concentra-se na livre formação da vontade, reservando à dimensão discriminatória tratamento apenas subsidiário.

Parte-se, assim, da hipótese de que a integridade decisória constitui categoria dogmática instrumental do direito ao livre desenvolvimento da personalidade (art. 1º, III, c/c art. 5º, X, CF/88), e não um novo direito fundamental autônomo. Trata-se de figura apta a conferir aplicabilidade concreta ao livre desenvolvimento da personalidade diante de formas de influência que a cláusula geral, por sua abertura semântica, não alcança isoladamente. Em relação à privacidade e à proteção de dados, a categoria é autônoma, e não uma densificação destas, distinção retomada e justificada na seção 3.2.

Não se trata, contudo, de proteger o resultado da escolha, que pode legitimamente ser influenciado por publicidade, persuasão ou informação, mas o processo pelo qual a escolha é formada, na medida em que esse processo permaneça acessível à reflexão do próprio agente. A objeção paternalista que essa proposta pode suscitar é examinada e refutada no capítulo terceiro, a partir dos próprios critérios de legitimidade já consagrados na literatura do nudge.

Vale ressaltar, por fim, que a categoria dogmática da integridade decisória dialoga conceitualmente com as reflexões contemporâneas do Neurodireito (Neurorights) acerca da preservação da integridade psíquica e da continuidade do eu

contra interferências tecnológicas. Diferencia-se delas, contudo, por voltar-se especificamente à camada algorítmica e comportamental do ambiente digital, dispensando o pressuposto de intervenções neurotecnológicas diretas no cérebro do indivíduo.

A relevância deste estudo decorre, em primeiro lugar, da crescente centralidade dos algoritmos de recomendação nas relações de consumo, trabalho e participação política, nas quais sistemas automatizados influenciam, estruturam e, em determinadas circunstâncias, induzem processos decisórios humanos (MITTELSTADT et al., 2016). Em segundo lugar, justifica-se pela necessidade de expandir a abordagem jurídica nacional, diante da concentração do debate brasileiro na dimensão informacional da privacidade, enquanto a literatura internacional também discute os impactos do tratamento de dados sobre a formação da vontade (IENCA; ANDORNO, 2017).

Por fim, a relevância do tema decorre também de um dado empírico, já que parcela expressiva dos usuários desconhece a extensão do uso preditivo de seus dados ou sequer percebe prejuízo imediato nessa prática (MÜHLHOFF, 2021). Essa aceitação tácita, longe de esvaziar a tutela jurídica, evidencia a urgência de estabelecer os limites entre a persuasão legítima e a manipulação ilícita. Tais efeitos, ademais, não se distribuem de forma homogênea, pois a modulação algorítmica tende a intensificar desigualdades estruturais preexistentes, incidindo com maior intensidade sobre grupos já vulnerabilizados (MEHRABI et al., 2021). Ainda que o aprofundamento dessa

dimensão discriminatória exceda o escopo deste estudo, subsidiário, como já assinalado, à investigação da livre formação da vontade individual, sua menção reforça a urgência social do tema.

Quanto ao método, a pesquisa adota abordagem predominantemente dedutiva, partindo de categorias do constitucionalismo contemporâneo, especialmente a dignidade da pessoa humana e o livre desenvolvimento da personalidade, para construir parâmetros de análise aplicáveis à arquitetura de escolha algorítmica.

Quanto aos meios, trata-se de pesquisa bibliográfica e documental, de natureza qualitativa, baseada na literatura nacional e estrangeira sobre capitalismo de vigilância, governamentalidade algorítmica, proteção de dados, autonomia decisória e direitos da personalidade. A análise normativa concentra-se nos arts. 7º, 8º e 20 da LGPD, cotejados com os arts. 5º, 6º e 22 do RGPD e, quando pertinente, com a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia.

O objetivo geral deste artigo é analisar o impacto dos algoritmos de recomendação sobre a integridade decisória, verificando em que medida os mecanismos de modulação comportamental comprometem a formação autônoma da vontade, nos termos da pergunta de tese acima.

Como objetivos específicos, busca-se:

(i) examinar a transição da publicidade de massa ao microtargeting algorítmico e suas implicações para a formação da vontade individual;

(ii) investigar a influência de padrões obscuros, nudging opaco e reforço intermitente sobre a autonomia decisória;

(iii) analisar os fundamentos constitucionais da proteção da formação autônoma da vontade e os limites dos arts. 7º, 8º e 20 da LGPD, em cotejo com o RGPD; e

(iv) sistematizar os critérios dogmáticos da integridade decisória e distingui-la das tutelas da privacidade, proteção de dados, igualdade e não discriminação.

2 A persuasão no ambiente digital

2.1 Da publicidade de massa ao microtargeting

As raízes técnicas da transição descrita na introdução remontam à disseminação dos cookies de rastreamento ao longo da década de 1990 (ZUBOFF, 2020). Essa tecnologia permitiu às empresas de marketing abandonar a lógica demográfica de segmentação típica do rádio e da televisão, até então fundada em categorias amplas como faixa etária, renda e região geográfica, substituindo-a por perfis individualizados construídos a partir do histórico de navegação de cada usuário (TUROW, 2011).

Para Turow, esse movimento representa o declínio irreversível do modelo de mídia de massa em favor de uma vigilância comercial silenciosa, exercida sem que o público compreendesse a extensão do monitoramento a que se sujeitava.

A mudança no modelo de monetização das plataformas ao longo dos anos 2000 consolidou o microtargeting propriamente dito, caracterizado pela fragmentação do espaço comunicativo em segmentos cada vez mais restritos, nos quais cada mensagem dialoga com o perfil psicológico específico de seu destinatário, alienando os demais integrantes do corpo social do acesso ao mesmo conteúdo (LANIER, 2018).

Essa transformação técnica não é axiologicamente neutra. Ao deslocar o polo ativo da comunicação persuasiva da disputa pública de ideias para arquiteturas privadas e individualizadas de perfilamento, o microtargeting relocaliza na plataforma digital um poder de conformação de condutas que o constitucionalismo liberal clássico, voltado a conter o Estado, não previu como destinatário direto de vinculação a direitos fundamentais. É precisamente o deslocamento de um espaço discursivo compartilhado para uma miríade de ambientes decisórios privados, individualizados e não observáveis externamente, que fundamenta a submissão da arquitetura de escolha ao escrutínio direto dos direitos fundamentais, e não apenas às regras ordinárias de proteção ao consumidor ou de defesa da concorrência.

2.2 Evidências empíricas da influência comportamental

A capacidade de influência baseada em dados pode ser examinada a partir de dois eixos analíticos. No primeiro, a arquitetura de escolha opera de modo direto sobre a vontade do próprio usuário, capturando sua atenção e orientando suas

escolhas. No segundo, essa arquitetura é invertida, pois em vez de induzir a ação de um indivíduo, os sistemas substituem julgamentos humanos sobre terceiros, automatizando decisões institucionais que reproduzem desigualdades preexistentes. Meireles propõe distinção relevante entre esses dois eixos: a capacidade de exercício do poder embutida no desenho de um sistema tecnológico, de um lado, e a comprovação de seus efeitos concretos sobre os atingidos, de outro (MEIRELES, 2021).

Dedica-se, aqui, principal atenção ao primeiro eixo, por sua relação direta com a autonomia decisória, objeto central desta investigação. O segundo eixo, examinado ao final desta seção, recebe tratamento empírico suficiente para demarcar sua autonomia dogmática frente à integridade decisória, sem se converter em revisão exaustiva da discriminação algorítmica, tema que excede o escopo deste estudo. A subsidiariedade diz respeito, portanto, à categoria dogmática instrumental aqui tutelada: a formação da vontade individual.

2.2.1 Captura da vontade individual

O caso Cambridge Analytica ilustra o primeiro eixo com nitidez. Dados de perfil de dezenas de milhões de usuários do Facebook foram obtidos sem autorização adequada e cruzados com testes de personalidade derivados do modelo psicométrico Big Five. Zuboff relata que essa base permitiu a construção de anúncios políticos direcionados a partir de expressões emocionais de medo e ressentimento. O episódio é revelador quanto à intenção manipulativa do desenho publicitário, pois o processo

deliberativo do indivíduo passou a integrar o próprio objeto de exploração econômica das plataformas digitais, deslocando o debate jurídico da proteção dos dados para a proteção da formação da vontade.

Para além da intenção, também é possível medir o efeito. Um estudo conduzido pelo Facebook em parceria com pesquisadores da Universidade Cornell, já em 2014, alterou o feed de notícias de centenas de milhares de usuários sem consentimento esclarecido, para testar a viabilidade do contágio emocional em larga escala. Os resultados confirmaram que alterações sutis no fluxo de dados influenciam o humor e o comportamento discursivo dos usuários (KRAMER; GUILLORY; HANCOCK, 2014; ZUBOFF, 2020). Em estudo publicado dois anos antes, outro experimento do Facebook, envolvendo mais de sessenta e um milhões de usuários durante as eleições legislativas norte-americanas de 2010, demonstrou que a exibição de um selo informativo sobre amigos que já haviam votado intensificou o comparecimento eleitoral real, verificado a partir do cruzamento com registros públicos de votos (BOND et al., 2012).

A publicização de documentos internos da Meta, obtidos pela ex-funcionária e denunciante Frances Haugen em 2021, devolve a discussão ao terreno da intenção. Segundo reportagem da série investigativa The Facebook Files, do Wall Street Journal, pesquisas internas da própria empresa já haviam associado o uso do Instagram ao agravamento de quadros de ansiedade, depressão e insatisfação corporal entre adolescentes, achado que

não impediu a manutenção do modelo de engajamento da plataforma (HORWITZ; SEETHARAMAN; WELLS, 2021). Nesse contexto, a gravidade do episódio reside menos na extensão do dano psicológico, cuja mensuração exigiria estudos epidemiológicos próprios, e mais no fato de que a companhia dispunha de conhecimento prévio sobre o risco e optou pela inação. Independentemente de comprovação quantitativa do efeito sobre cada usuária isoladamente, há claro indício de intenção lesiva.

No cenário brasileiro, essas dinâmicas assumem contornos próprios, marcados pela dificuldade de verificação empírica. Em 2018, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) instaurou investigação para apurar se a consultoria nacional Ponte Estratégia Planejamento e Pesquisa, cujo fundador André Torretta declarara publicamente em 2017 a pretensão de "tropicalizar" o modelo de cruzamento psicográfico de perfis do escândalo Cambridge Analytica, teria de fato replicado esse modelo no país (PADUA, 2018). Torretta posteriormente negou o projeto e sustentou que o Brasil não dispunha de tecnologia suficiente para tanto, e a investigação permaneceu inconclusiva quanto a qualquer efeito concreto sobre o eleitorado nacional (BERGAMASCO, 2018). O caso ilustra, ainda assim, indício de intenção replicadora sem a comprovação documentada que a dificuldade probatória brasileira, distinta da transparência excepcional dos casos norte-americanos, tende a impedir.

Contudo, os episódios expostos não se distribuem no mesmo patamar de certeza probatória. Essa gradação fornece à integridade decisória o material empírico de que necessita para justificar-se como categoria dogmática instrumental. Há, de um lado, efeito mensurado e replicado sobre o comportamento, verificado por cruzamento com dados externos ao próprio experimento: o contágio emocional de 2014 e a mobilização eleitoral de 2010. Há, de outro, intenção documentada, mesmo sem efeito individualmente mensurado: o caso Haugen/Instagram, em que a Meta dispunha de pesquisa interna sobre o risco e, ainda assim, manteve o modelo de engajamento. Há ainda, por fim, indício de intenção replicadora sem comprovação documentada de efeito ou investigação conclusiva: o caso brasileiro da Ponte Estratégia.

Essa escala decrescente de certeza reproduz, no plano empírico, a própria zona de incerteza identificada na introdução deste artigo. Se a exigência de prova cabal da manipulação em cada caso concreto fosse mantida como pressuposto de tutela jurídica, apenas os episódios do primeiro grupo, verificados em contextos de transparência excepcional e mediante litígio ou investigação jornalística em jurisdição estrangeira, autorizariam intervenção. Destarte, o usuário brasileiro, tipicamente exposto a arquiteturas de escolha tão opacas quanto as norte-americanas, sem aparato investigativo semelhante, permaneceria praticamente desprovido de tutela.

2.2.2 Automatização de decisões sobre terceiros

O segundo eixo desloca-se da manipulação da vontade para a discriminação algorítmica estrutural: o tratamento de populações inteiras a partir de correlações estatísticas desprovidas de escrutínio adequado quanto a raça, gênero e classe social (CORRÊA, 2021), o que Doneda qualifica como violação à autodeterminação informativa (DONEDA, 2019). O fenômeno é ilustrado pelo sistema COMPAS, cuja investigação pelo ProPublica constatou taxas de erro mais altas na classificação de réus negros como propensos a reincidir (ANGWIN et al., 2016); no Brasil, pelo reconhecimento facial policial (SILVA, T., 2022; NUNES, 2019; LAPIN; INSTITUTO DE REFERÊNCIA NEGRA PEREGUM; REDE LIBERDADE, 2026); e pela pontuação de crédito com vieses raciais implícitos (VILARINO; VICENTE, 2020).

Esses três cenários não se equivalem quanto ao regime constitucional aplicável. O sistema COMPAS e os sistemas de reconhecimento facial mencionados são operados por tribunais e forças policiais, hipóteses de ação estatal direta em que a vinculação aos direitos fundamentais decorre da eficácia vertical clássica. Apenas o exemplo da pontuação de crédito, operado por instituições financeiras privadas, situa-se no mesmo terreno da relação privada submetida à eficácia horizontal direta. Essa heterogeneidade reforça a autonomia dogmática entre as duas categorias, desenvolvida no capítulo terceiro; a discriminação algorítmica tutela o tratamento não discriminatório dispensado a terceiros, e não a integridade do processo deliberativo do próprio titular dos dados, mesmo que ambas decorram da mesma matriz:

a exploração de dados pessoais por sistemas algorítmicos pouco transparentes.

2.3 Padrões obscuros, nudging opaco, reforço intermitente

O desdobramento jurídico mais crítico da arquitetura de escolha digital é o esvaziamento estrutural do consentimento, tradicional pilar de legitimação do tratamento de dados pessoais. Solove descreve o fenômeno como o dilema da autogestão da privacidade: o modelo regulatório deposita sobre o indivíduo o ônus de ler, compreender e decidir racionalmente sobre políticas de tratamento cuja extensão escapa, por desenho, à cognição humana ordinária (SOLOVE, 2013). Nesses termos, o consentimento opera menos como manifestação autêntica de vontade do que como ficção jurídica necessária à manutenção da legalidade formal do tratamento.

No plano cognitivo, essa opacidade impede que o usuário compreenda o real alcance do tratamento de seus dados, levando-o a aderir a termos padronizados sob a lógica de "pegar ou largar". O relatório Deceived by Design, elaborado pelo Conselho Norueguês do Consumidor a partir da auditoria das interfaces de privacidade do Facebook, do Google e da Microsoft, identificou assimetrias de fricção sistemáticas: aceitar o compartilhamento amplo de dados exige um único clique, enquanto restringi-lo demanda a navegação por sucessivas telas e alertas dissuasórios (FORBRUKERRÅDET, 2018). Achado semelhante foi reportado por Arunesh Mathur, cuja varredura automatizada de mais de onze mil sites de comércio eletrônico

identificou padrões obscuros (dark patterns) em cerca de dez por cento da amostra (MATHUR et al., 2019). Destacam-se, entre eles, contadores regressivos de estoque sem correspondência com a disponibilidade real do produto e textos redigidos para constranger moralmente o usuário que opta pela recusa.

O nudging opaco, por sua vez, manifesta-se não na estrutura temporal da experiência, mas na reconfiguração contínua do próprio ambiente decisório. Rouvroy e Berns descrevem esse fenômeno como uma inversão da lógica normativa tradicional (ROUVROY; BERNS, 2013). Em vez de a conduta se adaptar à norma, é a arquitetura do ambiente que se adapta à conduta, tornando a desobediência cada vez menos provável sem que se recorra a qualquer proibição explícita. Essa formulação dialoga com o conceito de hipernudge, cunhado por Yeung para designar a indução comportamental característica dos ambientes de big data (YEUNG, 2017). Para essa autora, o arquiteto da escolha não desenha um único ambiente decisório estático, mas o reconfigura de modo contínuo e personalizado, a partir da retroalimentação constante de dados comportamentais do próprio usuário. O indivíduo nunca interage duas vezes com a mesma arquitetura de escolha, o que inviabiliza tanto o aprendizado adaptativo do usuário quanto o escrutínio externo minimamente estável sobre o sistema que o influencia.

No plano volitivo, esse contorno da racionalidade do usuário ocorre pela exploração de quereres arbitrários e de circuitos de recompensa. Eyal, em obra dirigida a desenvolvedores de produtos digitais, sistematiza o chamado

"modelo do gancho": uma estrutura de quatro fases, gatilho, ação, recompensa variável e investimento, concebida para instalar hábitos de consulta compulsiva ao produto, cuja recompensa variável central corresponde, em termos técnicos, ao que a psicologia comportamental denomina reforço intermitente (EYAL, 2014). Este é um mecanismo de fornecimento de estímulos gratificantes em intervalos e magnitudes imprevisíveis, associado, desde os estudos sobre condicionamento operante, à maior resistência à extinção da resposta comportamental, mesmo quando o estímulo se torna esporádico ou cessa (FERSTER; SKINNER, 1957).

Eyal prescreve, de forma expressa, a manipulação dessa variabilidade como mecanismo de maximização do engajamento, evidenciando que a exploração dos circuitos de recompensa não constitui efeito colateral do design de produtos digitais, mas objetivo declarado de parte relevante da indústria de tecnologia. Assim, o reforço intermitente distingue-se dos padrões obscuros e do nudging opaco por incidir sobre a estrutura temporal da experiência de uso, tornando o comportamento de consulta ao produto progressivamente mais livre da deliberação consciente pessoal e mais próximo de respostas automáticas a estímulos.

No Brasil, a doutrina consumerista já mobiliza o Código de Defesa do Consumidor para enfrentar essas práticas, em mobilização amparada, em última análise, na própria Constituição, que eleva a defesa do consumidor a direito fundamental (art. 5º, XXXII, CF/88) e a princípio da ordem econômica (art. 170, V, CF/88). Em nível principiológico, os arts.

6º, III e IV, da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, já asseguram o direito à informação adequada e clara e vedam métodos comerciais coercitivos ou desleais.

Entretanto, são os arts. 37 e 39 do mesmo diploma que oferecem o enquadramento mais direto para os padrões obscuros de interface e fundamentam a responsabilização civil pelo seu emprego. A enganosidade por omissão, prevista no art. 37, §3º, alcança práticas como a ocultação de custos e a supressão de informação relevante no momento da decisão de compra, enquanto a abusividade do art. 37, §2º, capta estratégias que exploram o medo ou o constrangimento do usuário, a exemplo do confirmshaming. Já o art. 39, IV, ao vedar que o fornecedor se prevaleça da fraqueza ou da ignorância do consumidor, aproxima-se textualmente da própria descrição fenomenológica dos padrões obscuros na literatura de design, nomeando como ilícita, ainda que sem essa terminologia, a exploração deliberada de vieses cognitivos.

Essa tutela, porém, pressupõe relação de consumo entre fornecedor e consumidor (arts. 2º e 3º, CDC), vínculo ausente, por exemplo, no direcionamento de publicidade política a partir de perfis psicográficos, como no caso Cambridge Analytica (seção 2.2.1), em que o dano recai sobre o eleitor e sobre o processo democrático, e não sobre um consumidor em sentido técnico. Protege-se, no CDC, o equilíbrio da relação negocial, e não o processo deliberativo do indivíduo enquanto tal, o que será retomado posteriormente.

Os três fenômenos aqui analisados (padrões obscuros, nudging opaco e reforço intermitente) convergem para o diagnóstico introdutório. A opacidade não é falha contingente do sistema, mas condição estrutural de seu funcionamento. Fixadas a transição da persuasão de massa ao microtargeting (seção 2.1), as evidências empíricas de captura da vontade e de automatização discriminatória (seção 2.2) e a assimetria estrutural do consentimento ora demonstrada (seção 2.3), cabe ao capítulo terceiro verificar em que medida a dignidade da pessoa humana e o livre desenvolvimento da personalidade fundamentam a proteção da formação autônoma da vontade, identificando os limites operacionais dessa fundamentação.

3 Integridade decisória

3.1 Eficácia horizontal e vinculação privada

A aplicação de direitos fundamentais, historicamente concebidos para limitar o poder estatal, à relação entre indivíduo e plataforma privada pressupõe a superação de um problema dogmático prévio. A doutrina constitucional brasileira sistematiza esse problema sob a categoria da eficácia horizontal dos direitos fundamentais. A controvérsia opõe, em termos gerais, a eficácia indireta ou mediata, que subordina a incidência dos direitos fundamentais à intermediação do legislador e à interpretação das cláusulas gerais de direito privado, e a eficácia direta ou imediata, que reconhece a vinculação do particular independentemente dessa mediação diante de acentuada assimetria de poder entre os sujeitos da relação privada. Essa

dicotomia é sistematizada por Steinmetz e defendida, na segunda vertente, por Sarmento (STEINMETZ, 2004; SARMENTO, 2004).

A tese da eficácia indireta encontra respaldo na doutrina alemã clássica, mittelbare Drittwirkung (DÜRIG, 1956), incorporada por parte da doutrina brasileira. Segundo essa vertente, a vinculação direta de particulares ameaçaria a autonomia privada e a liberdade de iniciativa, esvaziando a competência do legislador para ponderar, por categorias próprias do direito privado (boa-fé objetiva, função social do contrato), os direitos fundamentais em conflito.

O argumento não é desprezível, mas encontra dois obstáculos na hipótese aqui investigada. Primeiro, as categorias de direito privado invocadas pela eficácia indireta pressupõem um substrato de percepção pelas partes, concebido para assimetrias cognoscíveis. A opacidade algorítmica, por definição, neutraliza esse substrato, pois a arquitetura de escolha é desenhada precisamente para permanecer imperceptível. Segundo, a Segunda Turma do STF já reconheceu, no julgamento sobre a exclusão de sócio da União Brasileira de Compositores sem garantia de ampla defesa e contraditório, visto no Recurso Extraordinário 201.819/RJ, relatora originária a Ministra Ellen Gracie, com acórdão redigido pelo Ministro Gilmar Mendes, julgado em 11 de outubro de 2005, a vinculação direta quando a supremacia de um polo esvazia, na prática, a autonomia do outro, ainda que sem tese de repercussão geral firmada sobre a matéria,

que permanece não pacificada no âmbito do Tribunal (BRASIL, 2005).

O poder em jogo naquele precedente, de natureza associativa e formal, exercido mediante sanção disciplinar explícita, é estruturalmente distinto do poder informacional e psicológico exercido por uma arquitetura de escolha invisível. A analogia sustenta-se, ainda assim, porque o fundamento decisivo do voto do Ministro Gilmar Mendes não foi a natureza associativa da UBC em si, mas o caráter público e geral da atividade por ela exercida: o exercício, de modo praticamente monopolista, de uma função de relevância coletiva. As grandes plataformas digitais ocupam posição estruturalmente análoga pois exercem função de inegável relevância pública para a formação da vontade e da opinião coletivas, em regime de mercado tendencialmente concentrado. A mesma razão de decidir que autorizou a vinculação direta da UBC autoriza, a fortiori, a vinculação direta das plataformas, cujo poder de conformação de condutas é qualitativa e quantitativamente superior.

Objeção possível é que o poder da UBC decorria de monopólio de direito, ao passo que o das plataformas digitais decorre de posição de mercado apenas fática. A ratio decidendi do precedente, porém, não repousou na fonte formal do monopólio, mas na ausência de alternativa real para o particular sujeito ao poder exercido. Esse critério, no caso das plataformas dominantes, se satisfaz por efeitos de rede e custos de troca (lock-in), e não por exclusividade jurídica. A diferença de origem do poder, jurídica ou fática, não neutraliza a identidade do critério

decisivo para a vinculação direta, que é a inexistência de saída equivalente ao alcance do indivíduo.

Ressalva-se que se trata de precedente isolado quanto à repercussão geral, cuja força persuasiva se reforça, todavia, quando lido em conjunto com o RE 158.215/RS (Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 30 abr. 1996, DJ 7 jun. 1996), sobre a exigência de devido processo legal na exclusão de cooperado, e com o RE 161.243/DF (Rel. Min. Carlos Velloso, julgado em 29 out. 1996, DJ 19 dez. 1997), sobre a aplicação do princípio da igualdade em relação de emprego com empresa privada, ambos também da Segunda Turma do STF.

Se, naquele julgamento, o poder privado se manifestava mediante sanção disciplinar explícita que neutralizava a autonomia do associado, na esfera digital essa assimetria é ainda mais profunda, pois a arquitetura algorítmica opaca opera de forma invisível, substituindo o ato sancionatório pela modulação direta do próprio processo deliberativo do usuário. A integridade decisória, embora deva dialogar com os institutos de direito privado, não dependeria, isoladamente, de mediação legislativa específica para operar como parâmetro de controle da conduta das plataformas.

3.2 Fundamentação constitucional e insuficiência dos regimes existentes

A dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/88) constitui, para Sarlet, o núcleo axiológico do ordenamento, limite à instrumentalização da pessoa e tarefa permanente de promoção

de uma existência digna, cuja dimensão objetiva (ALEXY, 2008; SILVA, V. A., 2009) projeta os direitos fundamentais como parâmetro apto a fundamentar deveres de proteção diante de ameaças privadas. (SARLET, 2011, 2024)

Desse núcleo decorre o livre desenvolvimento da personalidade (art. 1º, III c/c art. 5º, X, CF/88; art. 12, CC), cláusula geral atípica (BITTAR, 2015; LOTUFO, 2003; TEPEDINO, 2004) que Barroso situa na prerrogativa de projetar a própria biografia sem interferências heterônomas desarrazoadas (BARROSO, 2023). Dela participa a integridade psicofísica (BODIN DE MORAES, 2003), aqui mobilizada além de sua aplicação corpórea originária: a modulação algorítmica intervém sobre o psiquismo sem lesionar o corpo, no deslocamento do corpo físico ao "corpo eletrônico" que Rodotà descreve como o conjunto de dados que, tratado, retorna ao indivíduo como ambiente decisório desenhado para conduzi-lo (RODOTÀ, 2008).

Mas por que a captura de escolhas pontuais afetaria algo tão amplo quanto a personalidade? Para os fins desta tese, isso ocorre porque a autonomia não é propriedade de atos isolados, mas qualidade de uma vida considerada em sua continuidade. Para Raz, a manipulação, ao lado da coerção, ameaça essa continuidade ao preservar a aparência formal de escolha enquanto esvazia sua substância deliberativa (RAZ, 1986).

Habermas acrescenta a dimensão pública dessa continuidade: autonomia privada e pública são co-originárias, de modo que a captura da vontade individual projeta-se sobre a

própria formação da opinião pública que sustenta o autogoverno democrático (HABERMAS, 1997). Dworkin oferece, por sua vez, a autonomia como independência procedimental que confere à vida humana uma integridade narrativa análoga à de uma obra; alterar sub-repticiamente o processo decisório compromete a autoria da própria biografia (DWORKIN, 2014).

Essa ideia de autoria biográfica projeta-se com particular força sobre o adulto submetido a arquiteturas que se retroalimentam de seus próprios dados comportamentais, os hipernudges descritos por Yeung. Feinberg formulou, no contexto do direito da criança, o direito a um futuro em aberto: a garantia de que decisões alheias não fechem prematuramente as possibilidades de vida de quem ainda não pode decidir por si (FEINBERG, 1992; YEUNG, 2017).

Embora o fundamento original de Feinberg repouse na incompletude da capacidade decisória da criança, a mesma lógica estrutural (a preservação de possibilidades de vida ainda não fechadas por decisão alheia) aplica-se ao adulto na medida em que a modulação algorítmica cumulativa opera precisamente sobre o processo de formação e revisão das próprias preferências, capaz de comprometer a personalidade adulta, ainda que cada única escolha pareça trivial. O que se transporta da formulação original não é a incapacidade decisória presumida da criança, tampouco qualquer mitigação da presunção de capacidade civil plena do adulto (arts. 1º e 4º, CC), mas apenas a lógica estrutural de preservação de possibilidades de vida ainda não fechadas por decisão heterônoma.

Isso não é uma reformulação do livre desenvolvimento da personalidade, mas sim um princípio (na acepção de mandado de otimização proposta por Alexy) que carece de concretização hermenêutica em categorias dogmáticas específicas (ALEXY, 2008; SILVA, V. A., 2009; STRECK, 2017). Essa tarefa de concretização já é cumprida, em outras camadas da personalidade, pelo direito à imagem, pelo direito ao esquecimento e pela proteção de dados, nenhum dos quais, contudo, alcança o processo interno de formação da vontade, anterior à sua exteriorização. A integridade decisória cumpre a mesma função e matriz constitucional, tendo, entretanto, objeto e momento de incidência distintos. A integridade decisória relaciona-se ao livre desenvolvimento da personalidade da mesma forma como a proteção de dados pessoais se relaciona à privacidade: como categoria dogmática instrumental e mais específica, derivada de um gênero mais amplo. O processo interno de formação da vontade, anterior à sua exteriorização, ocupa nessa relação de gênero e espécie o lugar da espécie ainda não nomeada pelo direito constitucional brasileiro.

Tampouco a LGPD preenche essa lacuna. A autodeterminação informativa (art. 2º, II, LGPD), importada da experiência alemã a partir do julgamento sobre a Lei do Censo de 1983 (MENDES, 2014; DONEDA, 2019), respondia ao receio de efeito inibitório do acúmulo estatal de dados, não ao uso desses dados para desenhar, a posteriori, a interface por meio da qual o cidadão decide. O art. 7º regula apenas a entrada lícita do dado, nada dispondo sobre o uso do perfil comportamental resultante.

Por sua parte, o consentimento do art. 8º não alcança, segundo Bioni, a arquitetura comportamental (BIONI, 2019).

O art. 20, finalmente, pressupõe decisão discreta e identificável (a negativa de crédito, a recusa de emprego). Seu histórico legislativo comprova documentalmente essa insuficiência: a redação original assegurava revisão por pessoa natural, expressão suprimida pela Medida Provisória nº 869/2018, convertida na Lei nº 13.853/2019 (BRASIL, 2019a); a tentativa do Congresso Nacional de reinserir essa garantia por meio do parágrafo terceiro foi vetada pela Presidência da República, sob o argumento de que a exigência de revisão humana inviabilizaria modelos de negócio, sobretudo de startups, e afetaria a análise de risco de crédito (BRASIL, 2019b), com veto mantido pelo Congresso Nacional em outubro de 2019 (MIGALHAS, 2019). O dispositivo, tal como vigente, nada contempla a modulação contínua e recalibrada a cada interação que caracteriza o hipernudge, e que, por isso, escapa, na leitura convergente de Hildebrandt, ao modelo de revisão pontual (HILDEBRANDT, 2015).

O cotejo anunciado na metodologia confirma essa insuficiência mesmo diante do padrão comparado tomado como referência. O art. 22 do RGPD veda, como regra, a decisão inteiramente automatizada com efeito jurídico ou similarmente significativo, admitindo exceções sujeitas a salvaguardas como a intervenção humana e o direito de contestação. Esse regime é mais protetivo que o do art. 20 da LGPD, que assegura apenas revisão mediante solicitação. O RGPD também nomeia, em seu

art. 4º, 4, a "definição de perfis" (profiling) como categoria autônoma, algo que a LGPD não define expressamente. Essa diferença, contudo, não fecha a lacuna aqui investigada: mesmo o RGPD, ao nomear o perfil, regula a entrada de dados no processo de perfilamento e a decisão automatizada dele resultante, não a arquitetura de apresentação de escolhas construída a partir desse perfil já formado. O cotejo revela, portanto, que a insuficiência identificada não é vício exclusivo da LGPD, mas traço estrutural comum aos regimes de proteção de dados centrados no ciclo informacional, incluindo o padrão europeu tomado como referência comparada.

3.3 Critérios dogmáticos da integridade decisória

À integridade decisória pode-se opor o risco de controle paternalista sobre a publicidade e a livre iniciativa. A resposta está na distinção, já situada na introdução, entre persuasão, coerção e manipulação (SUSSER; ROESSLER; NISSENBAUM, 2019). Tutela-se o indivíduo apenas contra a manipulação, que Habermas define pela dissimulação da ação estratégica encoberta, isto é, o sujeito que induz o outro a crer que participa de interação sincera, estando protegida a intenção persuasiva das publicidades legítimas (HABERMAS, 1997). A própria literatura que consagrou o paternalismo libertário confirma esse corte quando Thaler e Sunstein condicionam a legitimidade de qualquer nudge à transparência, à intervenção e à via de saída de baixo custo (THALER; SUNSTEIN, 2009). Quando a opacidade substitui a transparência e a arquitetura se retroalimenta para tornar a resistência cada vez menos provável, sem proibir

formalmente a saída, o resultado é o hipernudge de Yeung, que excede os próprios limites fixados pelos idealizadores do paternalismo libertário (YEUNG, 2017). A integridade decisória não amplia, portanto, o controle jurídico para além do que essa literatura já delimita como ilegítimo.

Os elementos enunciados na introdução, opacidade, assimetria e inacessibilidade à reflexão crítica, correspondem às condições estruturais que tornam a manipulação possível. Convertem-se agora em quatro critérios cumulativos de aplicação, retomando o gradiente de certeza probatória examinado na seção 2.2.1, cuja ausência de qualquer um pode evidenciar necessidade mais profunda de investigação ou devolver a hipótese ao campo da persuasão legítima:

– Opacidade do mecanismo: o usuário médio não identifica, no momento da interação, que está sendo influenciado, nem reconstitui os critérios da interface;

– Assimetria estrutural: desequilíbrio de poder técnico, informacional e econômico entre quem desenha a arquitetura e quem a ela está exposto, sem recursos para neutralizá-la;

– Exploração de vulnerabilidades cognitivas: a modulação explora vieses cognitivos, emocionais ou volitivos por padrões obscuros e reforço intermitente (EYAL, 2014; FERSTER; SKINNER, 1957), em vez de dirigir-se à capacidade racional por razões; e

– Interferência relevante na autonomia deliberativa: a modulação compromete, de modo materialmente significativo, a capacidade de reflexão crítica sobre a própria escolha.

O quarto critério é a resposta final à objeção paternalista porque exige relevância material, aferível pelo exame de proporcionalidade de Alexy e Virgílio Afonso da Silva, o que afasta nudges triviais e preserva o espaço de conformação da atividade econômica privada (ALEXY, 2008; SILVA, V. A., 2009). Esse juízo de risco corresponde, em seu núcleo, ao deslocamento do ônus de justificação anunciado na introdução: presentes os quatro critérios, cabe à plataforma, e não ao usuário, demonstrar a legitimidade do mecanismo empregado. A formatação processual precisa desse deslocamento (presunção relativa, inversão do ônus em sede de tutela coletiva, dever de auditoria prévia) permanece, contudo, como agenda de pesquisa futura, retomada na conclusão.

O caso Cambridge Analytica, retomado da seção 2.2.1, permite testar a operação conjunta dos quatro critérios. A coleta e o cruzamento de dados de perfil com testes psicométricos ocorreram sem que os usuários identificassem a finalidade eleitoral do processamento, satisfazendo o critério da opacidade. A assimetria estrutural entre a plataforma, detentora da base de dados e da capacidade de processamento, e o usuário individual, sem qualquer meio de neutralizá-la, satisfaz o segundo critério. A construção de anúncios direcionados a partir de expressões emocionais de medo e ressentimento, tal como relatado por Zuboff, satisfaz o terceiro critério, a exploração de

vulnerabilidades cognitivas e emocionais (ZUBOFF, 2020). Por fim, o contexto em que a modulação incidia, a decisão eleitoral, satisfaz o critério da relevância material, afastando qualquer alegação de trivialidade. Presentes os quatro critérios de modo cumulativo, o caso ilustra a operação do teste dogmático aqui proposto, e não apenas sua formulação abstrata.

O caso brasileiro da Ponte Estratégia Planejamento e Pesquisa permite testar o mesmo instrumental dogmático. A declaração pública de seu fundador, André Torretta, sobre a pretensão de "tropicalizar" o modelo de cruzamento psicográfico associado ao escândalo Cambridge Analytica indica, por afirmação do próprio agente, o primeiro critério: a arquitetura anunciada pressupunha o processamento de perfis eleitorais sem que os titulares identificassem sua finalidade política. A assimetria estrutural entre a consultoria, detentora do know-how técnico do cruzamento, e os indivíduos submetidos ao processamento indica, por sua vez, o segundo critério. O terceiro e o quarto critérios, contudo, não se confirmam, pois não há comprovação oficial de que o modelo tenha sido efetivamente operacionalizado, tenha explorado vulnerabilidades cognitivas ou tenha produzido interferência na autonomia deliberativa dos usuários (cf. negativa do próprio fundador, seção 2.2.1).

Por força da cumulatividade fixada neste artigo, a ausência dos dois últimos critérios impede classificar a hipótese como manipulação eleitoral consumada, mantendo-a no patamar indiciário. O próprio inquérito do MPDFT confirma que os dois

primeiros critérios já bastam para justificar a abertura de investigação, sem presumir manipulação (PADUA, 2018).

3.4 Neurodireitos, direito comparado e estatuto dogmático

A literatura sobre neurodireitos oferece o repertório mais próximo ao problema, mas exige cautela: Ienca e Andorno sistematizaram liberdade cognitiva, privacidade mental, integridade mental e continuidade psicológica para tecnologias que interagem diretamente com o tecido neural (IENCA; ANDORNO, 2017). O núcleo comum está na estrutura do problema, não na técnica: ambas atuam sobre a esfera pré-decisória, situada antes do ato juridicamente relevante, para a qual as categorias tradicionais de proteção da pessoa não foram desenhadas.

Não se afirma configuração, em sentido técnico, de violação a neurodireito, categoria concebida para a bioética clínica, nem os quatro critérios dependem de qualquer pressuposto dessa literatura, da qual se importa o vocabulário como recurso heurístico. Paralelamente, o direito comparado corrobora: a Reforma Constitucional nº 21.383/2021, que inseriu parágrafo final no art. 19, nº 1, da Constituição chilena, tornou o Chile o primeiro país a conferir status constitucional à proteção da atividade cerebral. No Brasil, a Emenda Constitucional do Rio Grande do Sul nº 85/2023 incluiu a integridade mental entre as bases da política estadual de ciência e pesquisa, e, no mesmo sentido, tramita no plano federal a PEC nº 29/2023 do Senador

Randolfe Rodrigues (RIO GRANDE DO SUL, 2023; TOBBIN; CARDIN; VIEIRA, 2024).

Não se propõe, com isso, novo direito fundamental autônomo, mas nova figura dogmática instrumental (STRECK, 2017), que confere aplicabilidade concreta ao livre desenvolvimento da personalidade diante de ameaça que essa cláusula geral não alcança por si mesma. Quanto à titularidade, é categoria de natureza individual, sendo seu objeto o processo de formação da vontade de cada pessoa. Isso não é incompatível com o reconhecimento de que as condições estruturais geradoras do risco, a arquitetura de uma plataforma, operam em escala sistêmica e atingem número indeterminado de titulares. Não se espera, ainda assim, que o bem jurídico seja puramente coletivo, mas que os mecanismos de controle dessas arquiteturas devam operar em um nível estrutural de proteção (TUTT, 2017), ainda que a lesão que previnam permaneça individual.

4 Conclusão

Este artigo não conclui que os algoritmos eliminem totalmente a liberdade humana. A formação de preferências permanece complexa, resistente (MEIRELES, 2021), e a personalização de conteúdos integra o funcionamento legítimo da economia digital. O problema jurídico está, antes, na exploração sistemática de vulnerabilidades, como evidenciado no caso Cambridge Analytica, em sua tentativa de aplicação no Brasil e em outros padrões, sem que se deva presumir, de modo determinista, sua eficácia uniforme em cada caso.

O terceiro capítulo demonstrou que o problema excede a capacidade da LGPD (arts. 7º, 8º e 20), cuja estrutura, como a do RGPD europeu (arts. 5º, 6º e 22), foca no ciclo do dado e em decisões automatizadas discretas, sem alcançar a modulação contínua do processo deliberativo do titular. A proteção constitucional da personalidade (art. 1º, III, c/c art. 5º, X, CF/88) preenche essa lacuna mediante concretização hermenêutica (STRECK, 2017), fundamentando a categoria dogmática ora sistematizada a partir dos quatro critérios cumulativos apresentados no capítulo terceiro, cuja exigência de cumulatividade e de relevância material preserva o espaço legítimo da livre iniciativa e da persuasão publicitária.

Confirma-se, assim, a hipótese da pesquisa: o direito constitucional brasileiro possui uma lacuna no tratamento da formação autônoma da vontade em ambientes digitais, lacuna não preenchida diretamente pela privacidade, pela proteção de dados ou pela igualdade. Tal conclusão corrobora o diálogo acerca dos neurodireitos e a tramitação da PEC nº 29/2023 no Congresso Nacional, a exemplo das iniciativas no Chile e no Rio Grande do Sul.

Ainda que por via distinta da aqui proposta (a positivação de direito fundamental expresso por emenda, e não a concretização hermenêutica de cláusula geral já vigente), a tramitação da PEC corrobora o diagnóstico da lacuna. As duas vias não são excludentes: a hermenêutica constitucional oferece resposta imediata, independentemente do êxito do processo legislativo, ao passo que a emenda, se aprovada, converteria em

texto expresso o que aqui se sustenta já decorrer, por concretização, da cláusula geral da personalidade.

A integridade decisória proposta não substitui outras categorias já existentes. O objetivo deste trabalho foi propô-la como preenchimento dogmático dessa lacuna, reconhecendo a formação da vontade como bem jurídico tutelável sem incorrer em paternalismo. A construção de instrumentos processuais e probatórios para esse fim, contudo, permanece como agenda de pesquisa futura, a ser desenvolvida em diálogo com a interpretação dos direitos fundamentais, o aperfeiçoamento da proteção de dados e os neurodireitos, submetendo arquiteturas algorítmicas à devida investigação constitucional.

Referências

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

ANGWIN, Julia; LARSON, Jeff; MATTU, Surya; KIRCHNER, Lauren. **Machine Bias: there's software used across the country to predict future criminals. And it's biased against blacks**. ProPublica, 23 maio 2016. Disponível em: https://www.propublica.org/article/machine-bias-risk-assessments-in-criminal-sentencing. Acesso em: 28 jun. 2026.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2023.

BERGAMASCO, Débora. **Ministério Público abre inquérito para investigar atuação da Cambridge Analytica no Brasil**. O Globo, Rio de Janeiro, 21 mar. 2018. Disponível em: https://oglobo.globo.com/economia/ministerio-publico-abre-

inquerito-para-investigar-atuacao-da-cambridge-analytica-no-brasil-22513571. Acesso em: 3 ago. 2026.

BIONI, Bruno Ricardo. **Proteção de dados pessoais: a função e os limites do consentimento**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

BITTAR, Carlos Alberto. **Os direitos da personalidade**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BODIN DE MORAES, Maria Celina. **Danos à pessoa humana: uma leitura civil-constitucional do princípio da dignidade humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BOND, Robert M. et al. **A 61-million-person experiment in social influence and political mobilization**. Nature, v. 489, n. 7415, p. 295-298, 2012. DOI: 10.1038/nature11421. Disponível em: https://doi.org/10.1038/nature11421. Acesso em: 15 jul. 2026.

BRASIL. **Congresso Nacional. Proposta de Emenda à Constituição nº 29, de 2023. Altera a Constituição Federal para incluir a proteção da integridade mental e a transparência algorítmica entre os direitos e garantias fundamentais**. Brasília, DF: Senado Federal, 2023.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 115, de 10 de fevereiro de 2022. Altera a Constituição Federal, para incluir a proteção de dados pessoais entre os direitos e garantias fundamentais e para fixar a competência privativa da União para legislar sobre proteção e tratamento de dados pessoais.** Brasília, DF: Congresso Nacional, 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 set. 1990. Código de Defesa do Consumidor.** Brasília, DF: Presidência da República, 1990.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 jan. 2002. Código Civil.** Brasília, DF: Presidência da República, 2002.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 ago. 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)**. Brasília, DF: Presidência da República, 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.853, de 8 de julho de 2019a. Altera a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, para dispor sobre a proteção de dados pessoais e para criar a Autoridade Nacional de Proteção de Dados; e dá outras providências.** Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13853.htm. Acesso em: 30 ago. 2026.

BRASIL. **Presidência da República. Mensagem nº 288, de 8 de julho de 2019b. Comunica veto parcial ao Projeto de Lei de Conversão nº 7, de 2019 (MP nº 869/2018).** Brasília, DF, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-288.htm. Acesso em: 30 ago. 2026.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 158.215/RS.** Relator: Min. Marco Aurélio. Julgado em: 30 abr. 1996. Publicado em: 7 jun. 1996.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 161.243/DF.** Relator: Min. Carlos Velloso. Julgado em: 29 out. 1996. Publicado em: 19 dez. 1997.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 201.819/RJ**. Relatora: Ellen Gracie p/ o acórdão: Min. Gilmar Mendes. Julgado em: 11 out. 2005. Publicado em: 27 out. 2006.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. Tradução de Roneide Venancio Majer. 14. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2011. v. 1.

CHILE. Ley nº 21.383, de Reforma Constitucional, de 25 de octubre de 2021. **Modifica la Carta Fundamental, para establecer el desarrollo científico y tecnológico al servicio de las personas**. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2021.

CORRÊA, Tainá Junquilho. **Algoritmos, viés e discriminação: a opacidade das decisões automatizadas e os limites da proteção jurídica**. São Paulo: Almedina, 2021.

DONEDA, Danilo. **Da privacidade à proteção de dados pessoais: elementos da formação do direito à proteção de dados pessoais**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

DÜRIG, Günter. Grundrechte und Zivilrechtsprechung. In: MAUNZ, Theodor (Hrsg.). **Vom Bonner Grundgesetz zur gesamtdeutschen Verfassung: Festschrift zum 75**. Geburtstag von Hans Nawiasky. München: Isar-Verlag, 1956. p. 157-190.

DWORKIN, Ronald. **A raposa e o porco-espinho: justiça e valor.** Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

EYAL, Nir. **Hooked: how to build habit-forming products**. New York: Portfolio/Penguin, 2014.

FEINBERG, Joel. **The child's right to an open future**. In: FEINBERG, Joel. Freedom and Fulfillment: Philosophical Essays. Princeton: Princeton University Press, 1992. p. 76-97.

FERSTER, Charles B.; SKINNER, Burrhus F. **Schedules of reinforcement**. New York: Appleton-Century-Crofts, 1957.

FORBRUKERRÅDET. **Deceived by Design: how tech companies use dark patterns to discourage us from exercising**

our rights to privacy. Oslo: Forbrukerrådet, 2018. Disponível em: https://www.forbrukerradet.no/rapporter/deceived-by-design/. Acesso em: 22 jul. 2026.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 1 e 2.

HILDEBRANDT, Mireille. **Smart Technologies and the End(s) of Law: Novel Entanglements of Law and Technology**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015.

IENCA, Marcello; ANDORNO, Roberto. **Towards new human rights in the age of neuroscience and neurotechnology**. Life Sciences, Society and Policy, v. 13, n. 5, p. 1-27, 2017. DOI: 10.1186/s40504-017-0050-1. Disponível em: https://doi.org/10.1186/s40504-017-0050-1. Acesso em: 30 jun. 2026.

KRAMER, Adam D. I.; GUILLORY, Jamie E.; HANCOCK, Jeffrey T. **Experimental evidence of massive-scale emotional contagion through social networks**. Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS), v. 111, n. 24, p. 8788-8790, 2014. DOI: 10.1073/pnas.1320040111. Disponível em: https://doi.org/10.1073/pnas.1320040111. Acesso em: 2 jul. 2026.

LANIER, Jaron. **Dez argumentos para você deletar agora suas redes sociais**. Tradução de Bruno Casotti. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2018.

LAPIN; INSTITUTO DE REFERÊNCIA NEGRA PEREGUM; REDE LIBERDADE. **Smart Sampa: transparência para quem? Transparência de quê?** São Paulo, 2026.

LOTUFO, Renan. **Código Civil comentado: parte geral**. São Paulo: Saraiva, 2003. v. 1.

MATHUR, Arunesh et al. **Dark Patterns at Scale: Findings from a Crawl of 11K Shopping Websites**. Proceedings of the ACM on Human-Computer Interaction, v. 3, n. CSCW, p. 1-32, 2019. DOI: 10.1145/3359183. Disponível em: https://doi.org/10.1145/3359183. Acesso em: 5 jul. 2026.

MEHRABI, Ninareh et al. **A Survey on Bias and Fairness in Machine Learning**. ACM Computing Surveys, v. 54, n. 6, p. 1-35, 2021. DOI: 10.1145/3457607. Disponível em: https://doi.org/10.1145/3457607. Acesso em: 12 jul. 2026.

MEIRELES, Adriana Veloso. **Algoritmos e autonomia: relações de poder e resistência no capitalismo de vigilância**. Opinião Pública, Campinas, v. 27, n. 1, p. 28-50, jan./abr. 2021. DOI: 10.1590/1807-01912021271128. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1807-01912021271128. Acesso em: 18 jul. 2026.

MEIRELES, Adriana Veloso. **Algoritmos, privacidade e democracia; como o privado nunca foi tão político como no século XXI**. 2020. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

MENDES, Laura Schertel. **Privacidade, proteção de dados e defesa do consumidor: linhas gerais de um novo direito fundamental**. São Paulo: Saraiva, 2014.

MIGALHAS. **Congresso mantém veto a dispositivo sobre revisão de dados na lei que criou ANPD.** Migalhas, 3 out. 2019. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/quentes/312325/congresso-mantem-veto-a-dispositivo-sobre-revisao-de-dados-na-lei-que-criou-anpd. Acesso em: 30 ago. 2026.

MITTELSTADT, Brent Daniel et al. **The Ethics of Algorithms: Mapping the Debate. Big Data & Society**, v. 3, n. 2, p. 1-21, 2016.

DOI: 10.1177/2053951716679679. Disponível em: https://doi.org/10.1177/2053951716679679. Acesso em: 29 jun. 2026.

MÜHLHOFF, Rainer. **Predictive privacy: towards an applied ethics of data analytics**. Ethics and Information Technology, v. 23, n. 4, p. 675-690, 2021. DOI: 10.1007/s10676-021-09606-x. Disponível em: https://doi.org/10.1007/s10676-021-09606-x. Acesso em: 27 jun. 2026.

NUNES, Pablo. **Levantamento revela que 90,5% dos presos por monitoramento facial no Brasil são negros.** The Intercept Brasil, 21 nov. 2019. Disponível em: https://theintercept.com/2019/11/21/presos-monitoramento-facial-brasil-negros/. Acesso em: 30 out. 2026.

O'NEIL, Cathy. **Weapons of math destruction: how big data increases inequality and threatens democrac**y. New York: Crown Publishing, 2016.

PADUA, Luciano. **Ministério Público investiga atuação da Cambridge Analytica no Brasil**. JOTA, Brasília, DF, 21 mar. 2018. Disponível em: https://www.jota.info/justica/ministerio-publico-investiga-atuacao-da-cambridge-analytica-no-brasil-21032018. Acesso em: 1º jul. 2026.

RAZ, Joseph. **The Morality of Freedom**. Oxford: Clarendon Press, 1986.

RIO GRANDE DO SUL. Emenda à Constituição Estadual nº 85, de 2023. **Altera o parágrafo único do art. 235 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, incluindo a integridade mental entre as bases da política e da pesquisa científica e tecnológica do Estado.** Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 2023.

RODOTÀ, Stefano. **A vida na sociedade da informação: privacidade, liberdade e democracia**. Organização e tradução de Maria Celina Bodin de Moraes. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

ROUVROY, Antoinette; BERNS, Thomas. **Algorithmic governmentality and prospects of emancipation**. Réseaux, v. 177, n. 1, p. 163-196, 2013. DOI: 10.3917/res.177.0163. Disponível em: https://doi.org/10.3917/res.177.0163. Acesso em: 10 jul. 2026.

SARLET, Ingo Wolfgang. A **eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

SILVA, Tarcízio. **Racismo algorítmico: inteligência artificial e discriminação nas redes digitais**. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2022.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. São Paulo: Malheiros, 2009.

SOLOVE, Daniel J. **Introduction: Privacy self-management and the consent dilemma**. Harvard Law Review, v. 126, n. 7, p. 1880-1903, 2013.

STEINMETZ, Wilson Antônio. **A vinculação dos particulares aos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2004.

STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direit**o. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.

SUSSER, Daniel; ROESSLER, Beate; NISSENBAUM, Helen. **Technology, autonomy, and manipulation**. Internet Policy Review, v. 8, n. 2, p. 1-22, 2019. DOI: 10.14763/2019.2.1410. Disponível em: https://doi.org/10.14763/2019.2.1410. Acesso em: 14 jul. 2026.

TEPEDINO, Gustavo. **Temas de direito civil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. **Nudge: o empurrão para a escolha certa**. Tradução de Marcello Lino. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

TOBBIN, Raíssa Arantes; CARDIN, Valéria Silva Galdino; VIEIRA, Tereza Rodrigues. **Neurodireitos: a experiência de regulação chilena à luz dos direitos da personalidade**. Revista Brasileira de Direitos e Garantias Fundamentais, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 98-116, 2024.

TUROW, Joseph. **The Daily You: how the new advertising industry is defining your identity and your worth**. New Haven: Yale University Press, 2011.

TUTT, Andrew. **An FDA for Algorithms**. Administrative Law Review, v. 69, n. 1, p. 83-123, 2017.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados - RGPD)**. Jornal Oficial da União Europeia, L 119, 4 maio 2016. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32016R0679. Acesso em: 25 jul. 2026.

VILARINO, Ramon; VICENTE, Ernesto Fernando. **Viés racial e crédito no Brasil: uma análise dos algoritmos de score sob a**

ótica da não discriminação. Revista de Direito do Consumidor, v. 131, p. 115-142, 2020.

WELLS, Georgia; HORWITZ, Jeff; SEETHARAMAN, Deepa. **Facebook Knows Instagram Is Toxic for Many Teen Girls, Company Documents Show.** The Wall Street Journal, New York, 14 set. 2021. Disponível em: https://www.wsj.com/articles/the-facebook-files-11631713039. Acesso em: 31 jul. 2026.

YEUNG, Karen**. 'Hypernudge': Big Data as a mode of regulation by design. Information, Communication & Society**, v. 20, n. 1, p. 118-136, 2017. DOI: 10.1080/1369118X.2016.1186713. Disponível em: https://doi.org/10.1080/1369118X.2016.1186713. Acesso em: 3 ago. 2026.

ZUBOFF, Shoshana. **A era do capitalismo de vigilância: a luta por um futuro humano na nova fronteira do poder**. Tradução de George Schlesinger. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020.

Pannomion

SOBERANIA PERMANENTE SOBRE OS RECURSOS NATURAIS E O INVESTIMENTO ESTATAL EM PETRÓLEO: UMA ANÁLISE DO PROJETO SERGIPE ÁGUAS PROFUNDAS (SEAP)

PERMANENT SOVEREIGNTY OVER NATURAL RESOURCES AND STATE INVESTMENT IN OIL: AN ANALYSIS OF THE SERGIPE DEEPWATER PROJECT (SEAP)

Yasmin Brito Thomaz[12]

Resumo: Este artigo estuda o investimento da Petrobras no Projeto Sergipe Águas Profundas (SEAP) e sua relação com o princípio da soberania permanente sobre os recursos naturais, consolidado pela Resolução 1803 da Organização das Nações Unidas, de 1962. O objetivo é entender se esse investimento representa uma aplicação concreta desse princípio e quais são os benefícios econômicos e os riscos ambientais que ele traz para o estado de Sergipe. A pesquisa é qualitativa, exploratória e dedutiva, e utiliza pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e estudo de caso. Os resultados mostram que a soberania permanente sobre os recursos naturais é um princípio consolidado no Direito Internacional Público, mas que sua aplicação prática nem sempre foi respeitada, como mostram os casos do Irã, do Chile e da disputa entre a Texaco e a Líbia. Por essa razão, investimentos estatais diretos, como o da Petrobras, se tornaram uma forma importante de transformar esse direito em soberania exercida na prática. O artigo também mostra que os royalties do petróleo trazem benefícios econômicos crescentes para Sergipe, mas que esses benefícios são

[12] Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Sergipe (UFS).

distribuídos de forma desigual entre os municípios, em razão de critério legal específico de distribuição. Além disso, a exploração em águas profundas apresenta riscos ambientais importantes, ilustrados internacionalmente pelo acidente da plataforma Deepwater Horizon, no Golfo do México, ao mesmo tempo em que o derramamento de óleo de origem incerta que atingiu o litoral do Nordeste em 2019 expõe fragilidades específicas da responsabilização por danos ambientais marinhos. A conclusão é que a soberania sobre os recursos naturais é necessária, mas não é suficiente para garantir o desenvolvimento de Sergipe, sendo preciso unir o direito de explorar com a responsabilidade ambiental e social.
Palavras-Chave: Soberania permanente sobre os recursos naturais; Direito Internacional Público; Projeto SEAP; Petrobras; Direito do petróleo.

Abstract: This article examines Petrobras' investment in the Sergipe Deepwater Project (SEAP) and its relationship with the principle of permanent sovereignty over natural resources, consolidated by United Nations Resolution 1803 of 1962. The aim is to understand whether this investment represents a concrete application of that principle and what economic benefits and environmental risks it brings to the state of Sergipe. The research is qualitative, exploratory, and deductive, drawing on bibliographic research, documentary research, and a case study. The results show that permanent sovereignty over natural resources is a well-established principle of Public International Law, although its practical application has not always been respected, as illustrated by the cases of Iran, Chile, and the dispute between Texaco and Libya. For this reason, direct state investments, such as Petrobras', have become an important means of turning this right into sovereignty actually exercised. The article also shows that oil royalties bring growing economic benefits to Sergipe, although these benefits are unevenly distributed among municipalities as a result of a specific legal distribution criterion. In addition, deepwater exploration presents significant environmental risks, illustrated internationally by the Deepwater Horizon accident in the Gulf of Mexico, while the oil spill

of uncertain origin that reached the coast of Northeast Brazil in 2019 exposes specific weaknesses in the accountability for marine environmental damage. The conclusion is that sovereignty over natural resources is necessary but not sufficient to ensure Sergipe's development, and must be combined with environmental and social responsibility.
Keywords: Permanent sovereignty over natural resources; Public International Law; SEAP Project; Petrobras; Petroleum law.

1 Introdução

A ideia de que cada Estado tem direito exclusivo sobre os recursos naturais do seu território não é nova, mas só ganhou forma jurídica clara no século XX. Depois da Segunda Guerra Mundial, vários países da Ásia, da África e da América Latina conquistaram sua independência política, mas continuavam dependendo economicamente de empresas estrangeiras que exploravam seus recursos minerais e energéticos. Foi nesse contexto que a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas aprovou, em 1962, a Resolução 1803, que reconheceu o princípio da soberania permanente sobre os recursos naturais.

Mesmo depois dessa consolidação formal, a história do século XX mostra que esse princípio nem sempre foi respeitado na prática. Casos como a nacionalização do petróleo iraniano em 1951, a nacionalização do cobre chileno em 1971 e a disputa entre a Texaco e a Líbia em 1977 mostram que Estados que tentaram exercer sua soberania sobre recursos estratégicos enfrentaram boicotes, pressões políticas e decisões contrárias em arbitragens internacionais. Esses episódios levantam uma dúvida importante para o Direito Internacional: até que ponto princípios

juridicamente reconhecidos realmente são respeitados na prática, e o que ajuda a garantir que eles se concretizem.

É dentro desse debate que se insere o Projeto Sergipe Águas Profundas (SEAP), investimento de mais de R$ 60 bilhões aprovado pela Petrobras para a exploração de petróleo e gás natural em águas profundas no litoral de Sergipe. O projeto segue uma tradição antiga de usar empresas estatais para colocar em prática a soberania sobre os recursos naturais, tradição da qual a própria Petrobras, criada em 1953, faz parte. Ao mesmo tempo, o projeto traz perguntas específicas sobre quais são os benefícios econômicos reais desse investimento para Sergipe e quais são os riscos ambientais da exploração em águas profundas.

Diante disso, este artigo parte do seguinte problema de pesquisa: em que medida o investimento da Petrobras no Projeto SEAP representa uma aplicação concreta do princípio da soberania permanente sobre os recursos naturais, e quais são os benefícios e os riscos desse investimento para o estado de Sergipe? Até hoje não existe um estudo que analise o Projeto SEAP especificamente sob esse ponto de vista, o que justifica o caráter exploratório desta pesquisa.

O objetivo geral deste artigo é analisar o Projeto SEAP à luz do princípio da soberania permanente sobre os recursos naturais. De forma mais específica, o artigo pretende reconstruir a origem e a consolidação desse princípio no Direito Internacional Público, discutir os limites entre a norma jurídica e sua aplicação prática ao longo da história, situar o Projeto SEAP dentro do regime jurídico da exploração offshore, tanto no plano

internacional quanto no direito brasileiro, e avaliar os benefícios econômicos e os riscos ambientais desse investimento para Sergipe.

Para isso, o artigo está organizado da seguinte forma. A seção 2 apresenta a metodologia usada na pesquisa. As seções 3 a 8 desenvolvem a análise, partindo da origem do princípio da soberania permanente sobre os recursos naturais até os riscos ambientais da exploração em águas profundas. Por fim, a seção 9 traz as considerações finais, retomando as principais conclusões do trabalho e apontando limitações e sugestões para pesquisas futuras.

2 Metodologia

Este artigo é uma pesquisa qualitativa e exploratória. Ele investiga um tema jurídico recente, ainda pouco estudado pela literatura acadêmica, que relaciona um princípio consolidado do Direito Internacional Público a um caso concreto e atual de investimento estatal no setor de petróleo e gás. Esse caráter exploratório é importante porque não existe, até o momento, um estudo que analise especificamente o Projeto SEAP sob a ótica da soberania permanente sobre os recursos naturais, o que exige uma investigação inicial capaz de organizar e relacionar informações ainda dispersas.

A abordagem utilizada é dedutiva: o artigo parte de conceitos gerais do Direito Internacional Público, como a soberania permanente sobre os recursos naturais e o regime jurídico das zonas marítimas, e depois analisa como esses

conceitos se aplicam a um caso específico, o Projeto Sergipe Águas Profundas. Essa escolha é relevante porque o objetivo do artigo não é criar uma nova teoria, mas verificar se um princípio jurídico já consolidado se confirma, se relativiza ou se contradiz diante de um caso concreto e atual.

Como procedimento, foram usadas pesquisa bibliográfica e pesquisa documental, nos termos de Gil (2019) e de Marconi e Lakatos (2017). A pesquisa bibliográfica deste artigo reuniu doutrina de Direito Internacional Público, Direito do Petróleo e Direito do Mar, com autores como Schrijver (1997), Mazzuoli (2025), Ribeiro (2014), Rezek (2018) e Anghie (2004), além de artigos recentes sobre soberania permanente sobre recursos naturais no Brasil. Essa combinação de fontes é importante porque permite discutir o tema tanto a partir de uma perspectiva mais ampla e histórica do Direito Internacional quanto a partir de estudos mais recentes, focados no contexto brasileiro. Já a pesquisa documental analisou fontes normativas diretamente, como a Resolução 1803 da ONU, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, a Constituição Federal e as leis brasileiras sobre exploração de petróleo, entre elas a Lei 9.478 de 1997 e a Lei 12.351 de 2010. Também foi analisado o caso Texaco Overseas Petroleum Company contra o governo da Líbia, julgado em arbitragem internacional em 1977, por ser um exemplo concreto de como esse princípio já foi testado e contestado no passado.

Para analisar o caso do SEAP, foi usado o método de estudo de caso, nos termos de Yin (2015). Esse método é adequado

porque o objetivo do artigo é compreender um fenômeno atual, o investimento da Petrobras em Sergipe, dentro do seu próprio contexto jurídico, econômico e ambiental, sem separar artificialmente esses elementos. A notícia divulgada pela CNN Brasil (2026) e o comunicado da Agência Petrobras (2026), com os detalhes técnicos e financeiros do projeto, foram usados apenas como ponto de partida factual do estudo de caso, e não como fonte teórica.

Por fim, para medir os benefícios econômicos do petróleo para Sergipe, foram usados dados da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, sistematizados pelo Observatório da Indústria do Sistema FIES, além de estudos acadêmicos anteriores sobre royalties e desenvolvimento municipal no estado. Esses dados são importantes porque permitem sair de uma análise puramente teórica e mostrar, com números reais, o impacto do setor petrolífero na economia sergipana. Para discutir os riscos ambientais da exploração offshore, foram usados relatórios do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis sobre o derramamento de óleo que atingiu o litoral do Nordeste em 2019, escolhido por ser o episódio mais próximo, geográfica e tematicamente, dos riscos que um projeto como o SEAP pode representar, ao lado do acidente internacional da plataforma Deepwater Horizon, escolhido por se tratar de acidente de exploração e produção em águas profundas diretamente comparável ao SEAP.

3 A soberania permanente sobre os RECURSOS NATURAIS: origem e consolidação no direito internacional

O marco jurídico desse processo histórico é a Resolução 1803, adotada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas em 14 de dezembro de 1962, sob o título Soberania Permanente sobre os Recursos Naturais (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1962). A resolução consolidou, no plano formal do Direito Internacional, uma reivindicação que os países recém-descolonizados da Ásia, da África e da América Latina já apresentavam havia mais de uma década nos fóruns multilaterais, na tentativa de superar os termos desiguais em que seus recursos minerais e energéticos vinham sendo explorados por empresas estrangeiras, muitas vezes em condições contratuais desfavoráveis herdadas do período colonial.

O texto da resolução estabelece que os povos e as nações têm o direito de dispor livremente de suas riquezas e recursos naturais, em benefício do desenvolvimento nacional e do bem-estar da população do respectivo Estado. É importante destacar que esse direito não é absoluto, pois a própria resolução já condicionava seu exercício ao respeito pela economia nacional e pelo bem-estar do povo, criando desde o início uma relação entre direitos e deveres. Segundo Schrijver (1997), essa dualidade explica por que o princípio deixou de ser apenas uma reivindicação política de países em desenvolvimento e passou, ao longo das décadas seguintes, a integrar o Direito Internacional costumeiro, sendo reconhecido inclusive por Estados que

inicialmente resistiam à ideia, como as antigas potências coloniais.

Mazzuoli (2025) reforça esse entendimento ao afirmar que a soberania, no Direito Internacional contemporâneo, não pode mais ser compreendida como poder absoluto e ilimitado do Estado, mas como competência jurídica exercida dentro de limites impostos pelo próprio ordenamento internacional. Nesse sentido, a soberania permanente sobre os recursos naturais funciona como uma norma de equilíbrio, pois garante ao Estado autonomia para explorar seus recursos sem autorização de terceiros Estados, mas não o libera das obrigações de proteção ambiental e de respeito aos direitos da própria população, temas que serão retomados na seção 8 deste artigo.

Há ainda um debate doutrinário relevante sobre o grau de força normativa desse princípio. Souza (2022) discute a possibilidade de a soberania permanente sobre os recursos naturais ter alcançado o status de norma imperativa de Direito Internacional Geral, conhecida tecnicamente como jus cogens, ou seja, uma norma da qual nenhum Estado pode se afastar por meio de tratado ou acordo bilateral. Ainda que esse ponto não seja consenso entre os autores, o debate demonstra a solidez alcançada pelo princípio ao longo de mais de sessenta anos de aplicação prática, o que ajuda a responder a preocupação, levantada no início deste trabalho, de que princípios de Direito Internacional tendem a ser frequentemente descumpridos. No caso da soberania permanente sobre os recursos naturais, o próprio interesse dos Estados em preservar sua autonomia

econômica tem funcionado como fator de reforço, e não de enfraquecimento, da norma.

4 Entre a norma e a prática: os limites DO respeito à soberania sobre os RECURSOS NATURAIS

Apesar de a Resolução 1803 ter consolidado, no plano formal, o direito dos Estados de disporem livremente de seus recursos naturais, a história do século XX mostra que esse direito foi, em diversas ocasiões, desrespeitado na prática, especialmente quando seu exercício contrariava interesses econômicos e geopolíticos de potências estrangeiras. Esse descompasso entre a norma jurídica e sua efetividade concreta é um ponto central para compreender por que, historicamente, os Estados passaram a recorrer a investimentos estatais diretos como forma de assegurar, na prática, uma soberania que já lhes era reconhecida no plano formal.

O caso do Irã é um dos exemplos mais claros dessa distância entre norma e prática. Em 1951, o parlamento iraniano, sob liderança do primeiro-ministro Mohammad Mossadegh, aprovou a nacionalização da indústria petrolífera do país, até então controlada pela empresa britânica Anglo-Iranian Oil Company. Tratava-se de exercício legítimo do direito de um Estado sobre seus próprios recursos naturais, ainda antes mesmo da consolidação formal desse princípio pela Organização das Nações Unidas em 1962. Ainda assim, o Reino Unido, inconformado com a perda de seu principal ativo estrangeiro, organizou um boicote econômico internacional ao petróleo iraniano e, em conjunto com os Estados Unidos, articulou por

meio de suas agências de inteligência a chamada Operação Ajax, que resultou na deposição de Mossadegh em agosto de 1953. Após o golpe, um novo consórcio internacional foi formado para retomar a exploração do petróleo iraniano, restabelecendo o controle estrangeiro sobre o recurso que, formalmente, já pertencia ao Estado iraniano.

Padrão semelhante ocorreu no Chile, em 1973, quando o governo de Salvador Allende, que havia nacionalizado as minas de cobre do país com apoio unânime do Congresso chileno em 1971, foi derrubado por um golpe militar que contou com apoio de agências de inteligência estrangeiras, revertendo parte das políticas de controle estatal sobre os recursos minerais chilenos. Em ambos os casos, o problema não estava na ausência de fundamento jurídico para a soberania sobre o recurso natural, mas na capacidade prática do Estado de sustentar esse direito diante da reação de potências estrangeiras com interesses econômicos diretamente afetados.

Mesmo fora do campo político e militar, o Direito Internacional Econômico também revela limitações na efetividade da soberania sobre recursos naturais. O caso Texaco Overseas Petroleum Company contra o governo da Líbia, julgado em arbitragem internacional em 1977, é um exemplo importante nesse sentido. A Líbia havia nacionalizado, em 1973 e 1974, as concessões petrolíferas mantidas pela Texaco e pela California Asiatic Oil Company em seu território, ato que se enquadrava dentro do direito de soberania sobre os recursos naturais já reconhecido pela comunidade internacional. Ainda assim, o

árbitro René Jean Dupuy decidiu que a nacionalização havia violado os contratos de concessão firmados anteriormente e determinou a restitutio in integrum, isto é, o cumprimento específico desses contratos pela Líbia, tratando a reparação em dinheiro como remédio apenas subsidiário, cabível caso o Estado líbio não retomasse a execução dos contratos dentro do prazo fixado na sentença. O fornecimento de petróleo bruto equivalente a 152 milhões de dólares ao longo de quinze meses, frequentemente associado a esse caso, não decorreu diretamente da sentença, mas de acordo posterior entre as partes, celebrado em setembro de 1977, pelo qual a Líbia se comprometeu a entregar esse volume de óleo às empresas em troca do encerramento do processo arbitral. Mesmo com essa distinção, o caso demonstra como mecanismos de arbitragem internacional de investimentos podem, na prática, condicionar e limitar o exercício de um direito que é, em tese, plenamente reconhecido pelo Direito Internacional Público, já que a solução definitiva do litígio dependeu, ainda assim, da negociação de uma compensação em petróleo entre o Estado soberano e as empresas estrangeiras.

Esses episódios permitem qualificar a análise proposta neste artigo. Segundo Anghie (2004), o próprio Direito Internacional foi historicamente estruturado de modo a conciliar a igualdade formal entre os Estados com desigualdades substanciais de poder econômico e político, o que faz com que princípios como a soberania permanente sobre os recursos naturais, embora juridicamente consolidados, dependam também da capacidade concreta de cada Estado de exercê-los na prática.

Schrijver (1997) reconhece esse problema ao afirmar que a efetividade da soberania sobre os recursos naturais nunca esteve garantida apenas pelo reconhecimento jurídico do princípio, dependendo igualmente da posição econômica e institucional de cada Estado no cenário internacional.

É justamente essa lacuna entre a norma e sua efetividade prática que explica por que investimentos estatais diretos, como a criação de empresas públicas de exploração e produção de recursos naturais, tornaram-se historicamente o instrumento mais eficaz de afirmação concreta da soberania, muitas vezes mais determinante do que a própria existência da norma jurídica internacional. Ter o direito reconhecido no papel não impede, como visto, que esse direito seja contestado, boicotado ou revertido na prática. Por essa razão, a seção seguinte analisa como diferentes Estados, ao longo do século XX e XXI, utilizaram o investimento estatal direto como forma de transformar a soberania jurídica sobre os recursos naturais em soberania efetivamente exercida.

5 Investimentos estatais como instrumento de afirmação de soberania: experiências internacionais

A história do Direito Internacional Econômico oferece diversos exemplos de Estados que utilizaram investimentos e empresas estatais como ferramenta concreta de afirmação de soberania sobre recursos naturais, o que ajuda a compreender o significado do investimento da Petrobras no Projeto SEAP dentro de uma tradição jurídica e política mais ampla.

O caso mais frequentemente citado pela doutrina como precursor do princípio é o do México, em 1938, quando o presidente Lázaro Cárdenas determinou a expropriação das companhias petrolíferas estrangeiras que operavam no país, criando em seguida a Petróleos Mexicanos, a Pemex. Esse episódio, junto com a nacionalização da indústria petrolífera iraniana no início dos anos 1950, é apontado por Schrijver (1997) como parte do conjunto de precedentes históricos que, posteriormente, deram origem ao debate formal na Organização das Nações Unidas e culminaram na Resolução 1803.

O Brasil seguiu caminho semelhante em 1953, quando, sob forte mobilização popular expressa no slogan "o petróleo é nosso", foi criada a Petrobras com monopólio estatal sobre a exploração, a produção e o refino de petróleo no país. Fernandes (2016) destaca que esse movimento representou, para o Brasil, a incorporação prática do ideal de soberania sobre recursos naturais ainda antes da consolidação formal do princípio no plano internacional, o que demonstra a continuidade histórica entre aquele momento fundador e o investimento atual no Projeto SEAP, mais de setenta anos depois.

Outro exemplo relevante, embora de natureza distinta, é o da Noruega, que também optou por explorar as reservas de petróleo do Mar do Norte por meio de uma empresa estatal, atualmente chamada Equinor, e por um fundo soberano de investimentos que administra os recursos obtidos com a exploração. Esse modelo costuma ser citado internacionalmente como exemplo de exercício responsável da soberania sobre

recursos naturais, pois combina autonomia estatal com regras rígidas de transparência fiscal e de proteção ambiental, servindo de contraponto positivo a outros casos.

Já a Bolívia, em 2006, sob o governo de Evo Morales, nacionalizou os hidrocarbonetos do país, obrigando empresas estrangeiras, entre elas a própria Petrobras, a renegociar seus contratos de exploração em território boliviano. O episódio é interessante para o presente artigo porque demonstra que o mesmo Brasil que defende sua soberania sobre o petróleo em seu território já foi, em outro contexto, diretamente afetado pelo exercício de soberania de um Estado vizinho sobre seus próprios recursos, o que reforça o caráter recíproco e estrutural do princípio no cenário latino-americano.

Por fim, o caso da Venezuela, cuja estatal PDVSA foi utilizada por décadas como principal instrumento de política econômica do país, ilustra os riscos de uma gestão pouco transparente da soberania sobre recursos naturais, uma vez que a dependência excessiva do petróleo, aliada a problemas de governança interna, contribuiu para uma crise econômica e institucional severa. Esse exemplo serve de alerta para o presente estudo, mostrando que a soberania sobre o recurso natural é condição necessária, mas não suficiente, para o desenvolvimento do Estado, ponto que será retomado na análise sobre Sergipe, na seção 7.

A diferença entre o modelo norueguês e o modelo venezuelano não está na existência de uma empresa estatal, presente em ambos os casos, mas no arranjo institucional

construído ao redor dela. No caso norueguês, a receita gerada pela Equinor é canalizada para um fundo soberano administrado sob regras fiscais rígidas, entre elas o limite de saque anual vinculado ao retorno esperado do fundo, além de mecanismos de transparência que tornam públicas as decisões de investimento e os resultados obtidos, o que protege parte da receita petrolífera das pressões orçamentárias de curto prazo. No caso venezuelano, ao contrário, a PDVSA foi progressivamente utilizada para financiar diretamente programas de governo e despesas correntes, sem um fundo equivalente que separasse a poupança de longo prazo do gasto imediato, e com sucessivas perdas de autonomia técnica e de transparência na gestão da própria empresa. É esse desenho institucional, e não a mera existência de soberania estatal sobre o recurso, que explica por que dois países igualmente detentores de reservas expressivas de petróleo chegaram a resultados tão distintos, o que é diretamente relevante para a discussão sobre a gestão dos royalties em Sergipe, desenvolvida na seção 7.

6 O regime jurídico DA exploração offshore: direito internacional e direito interno

Para compreender juridicamente o Projeto SEAP, é necessário situar a exploração em águas profundas dentro do regime de zonas marítimas estabelecido pelo Direito Internacional, bem como dentro da legislação interna brasileira que regula a exploração de petróleo.

No plano internacional, a referência central é a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, também

chamada de Convenção de Montego Bay, concluída em 1982, aprovada pelo Congresso Nacional brasileiro por meio do Decreto Legislativo nº 5, de 1987, e com entrada em vigor para o Brasil declarada pelo Decreto nº 1.530, de 22 de junho de 1995. Essa convenção divide o espaço marítimo em zonas com regimes jurídicos distintos. O mar territorial, que se estende até 12 milhas náuticas da costa, submete-se à soberania do Estado costeiro, que se estende ao espaço aéreo sobrejacente, ao leito do mar e ao subsolo; essa soberania encontra como limite relevante o direito de passagem inocente, assegurado às embarcações estrangeiras. Já a Zona Econômica Exclusiva, que se estende até 200 milhas náuticas, não confere soberania plena, mas garante ao Estado costeiro direitos de soberania para fins de exploração, aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais, vivos ou não vivos, tanto das águas quanto do leito do mar e de seu subsolo (REZEK, 2018). A plataforma continental, por sua vez, corresponde ao prolongamento natural do território terrestre sob o mar, podendo se estender além das 200 milhas em determinadas condições técnicas, sendo também objeto de direitos exclusivos de exploração do Estado costeiro sobre os recursos do leito e do subsolo marinho, e não de soberania territorial propriamente dita. No plano interno, essas faixas foram internalizadas pela Lei nº 8.617, de 4 de janeiro de 1993, que fixa a largura do mar territorial, da zona contígua e da Zona Econômica Exclusiva brasileiros e reproduz, para a plataforma continental, o mesmo regime de direitos de soberania para fins de exploração já previsto na Convenção de Montego Bay.

É justamente nesse espaço, entre a Zona Econômica Exclusiva e a plataforma continental, que se localizam os principais projetos brasileiros de exploração em águas profundas, incluindo o pré-sal e o próprio Projeto SEAP. Vale destacar que essa exploração é distinta da chamada Área, ou seja, os fundos marinhos além dos limites da jurisdição nacional, que a própria Convenção de Montego Bay declara como patrimônio comum da humanidade, sobre o qual nenhum Estado pode exercer soberania individual. Essa distinção é importante para afastar qualquer dúvida quanto à legitimidade jurídica da exploração brasileira em Sergipe, uma vez que ela ocorre dentro dos limites de jurisdição nacional reconhecidos pelo Direito Internacional.

No plano interno, a Constituição Federal não trata o mar territorial, a Zona Econômica Exclusiva e a plataforma continental de modo uniforme. O art. 20, inciso VI, estabelece que o próprio mar territorial é bem da União; já quanto à Zona Econômica Exclusiva e à plataforma continental, o inciso V do mesmo artigo qualifica como bem da União apenas os recursos naturais nelas existentes, e não os espaços marítimos em si, sobre os quais o Brasil exerce direitos de soberania para fins de exploração, na linha do que já dispunham a Convenção de Montego Bay e a Lei nº 8.617/1993.

Quanto ao petróleo especificamente, o fundamento constitucional não está no art. 176, que trata dos recursos minerais em geral e admite sua exploração mediante autorização ou concessão, mas no art. 177, que institui o monopólio da União sobre a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural. Na

redação dada pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995, o §1º desse artigo permite à União contratar empresas estatais ou privadas para a execução dessas atividades, observadas as condições estabelecidas em lei, sem que isso represente cessão do monopólio em si. Foi esse dispositivo, e não o art. 176, que abriu caminho para a edição da Lei nº 9.478, de 1997, conhecida como Lei do Petróleo, que criou a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis e regulamentou a contratação de empresas para a exploração e a produção de petróleo sob o regime de concessão, no qual se insere a atuação da própria Petrobras. Posteriormente, a Lei nº 12.351, de 2010, instituiu o chamado Marco Legal do Pré-Sal, criando um regime de partilha de produção aplicável às áreas de maior potencial estratégico então licitadas, no qual a União passa a ter participação direta nos resultados da exploração, ao lado do regime tradicional de concessão. Ribeiro (2014) explica que essa evolução legislativa reflete uma tentativa do Estado brasileiro de equilibrar a atração de investimentos privados e estrangeiros com a manutenção de um controle estatal mais direto sobre os recursos considerados estratégicos, o que é coerente com a lógica da soberania permanente sobre os recursos naturais discutida na seção 3.

Como se detalha na seção 7, o Projeto SEAP opera sob contratos de concessão anteriores à criação do regime de partilha, o que situa o empreendimento no arranjo jurídico erguido sobre o art. 177 da Constituição e sobre a Lei nº 9.478/1997, e não no Marco Legal do Pré-Sal. Ainda assim, o projeto representa a aplicação prática, décadas depois da criação da própria empresa,

do mesmo princípio que orientou a fundação da Petrobras em 1953, agora direcionado a uma nova fronteira geográfica de exploração.

7 O projeto SEAP e a relevância DA soberania energética para sergipe

O Projeto SEAP é operado pela Petrobras nas concessões BM-SEAL-4, BM-SEAL-4A, BM-SEAL-10 e BM-SEAL-11, adquiridas, respectivamente, na 2ª Rodada de Licitações da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, em 2000, e na 6ª Rodada, em 2004. O projeto opera, portanto, sob o regime de concessão disciplinado pela Lei nº 9.478/1997, e não sob o regime de partilha de produção do Marco Legal do Pré-Sal, já que suas áreas foram outorgadas antes da criação desse regime pela Lei nº 12.351/2010; a comparação com o pré-sal feita na seção 6 deste artigo tem, portanto, valor histórico e comparativo, e não de fundamento contratual direto do projeto. A Petrobras é operadora de todas as concessões do SEAP, com participação integral nos blocos BM-SEAL-4A e BM-SEAL-10 e em parceria com a IBV Brasil Petróleo Ltda. no BM-SEAL-11 e com a ONGC Campos Ltda. no BM-SEAL-4 (AGÊNCIA PETROBRAS, 2026).

O investimento de mais de R$ 60 bilhões aprovado pela Petrobras para os módulos SEAP I e SEAP II representa uma mudança de escala na relação entre a exploração de petróleo e a economia do estado de Sergipe. O projeto prevê a instalação de duas plataformas do tipo FPSO, com capacidade conjunta de até 240 mil barris de petróleo por dia, além da interligação de 32 poços e da implantação de um gasoduto de escoamento de cerca de 134

quilômetros, reforçando a oferta de gás natural para a região Nordeste (AGÊNCIA PETROBRAS, 2026; CNN BRASIL, 2026).

Para dimensionar a relevância desse investimento para Sergipe, é necessário observar o comportamento histórico dos royalties já pagos ao estado, e não apenas o resultado de um único mês. Segundo dados da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, sistematizados pelo Observatório da Indústria do Sistema FIES, o total anual recebido pelo estado passou de aproximadamente R$ 47,6 milhões em 2023 para R$ 76,0 milhões em 2024, crescimento de 59,6%; o acumulado entre janeiro e outubro de 2025 já superava em 12,5% o mesmo período de 2024; e o acumulado do primeiro semestre de 2026 foi 17,2% superior ao do primeiro semestre de 2025 (ANP, 2026; OBSERVATÓRIO DA INDÚSTRIA DO SISTEMA FIES, 2026). Essa trajetória de crescimento ao longo de mais de três anos sustenta, de modo bem mais robusto do que um único mês, a afirmação de que o setor petrolífero representa benefício econômico crescente para o estado.

Somente em abril de 2026, por exemplo, Sergipe recebeu cerca de R$ 23,3 milhões em royalties de petróleo e gás, dos quais aproximadamente R$ 3,8 milhões foram destinados ao governo estadual e R$ 19,5 milhões aos municípios sergipanos (ANP, 2026; OBSERVATÓRIO DA INDÚSTRIA DO SISTEMA FIES, 2026). Esses valores, embora relevantes, também revelam uma distribuição bastante desigual entre os municípios do estado: Riachuelo recebeu a maior parcela entre as prefeituras, cerca de R$ 6,9 milhões, enquanto Amparo de São Francisco, no outro

extremo, recebeu pouco mais de sessenta reais no mesmo mês, o que evidencia uma disparidade interna na forma como a riqueza gerada pelo petróleo se distribui dentro do próprio estado.

Essa disparidade não decorre de escolha discricionária da União, mas de critério legal específico. Os arts. 48 e 49 da Lei nº 9.478/1997, com a redação dada pela Lei nº 12.734/2012, distribuem a parcela de royalties devida aos entes locais segundo a condição de município produtor, confrontante, integrante da área geoeconômica ou sede de instalação de embarque e desembarque, sendo a condição de confrontante definida pela projeção geométrica do bloco marítimo sobre a linha de costa; os arts. 50 e 51 da mesma lei tratam, respectivamente, da participação especial devida nos campos de grande volume ou rentabilidade e do pagamento pela ocupação ou retenção de área. É esse critério de confrontação geográfica, e não a proximidade genérica com a atividade petrolífera ou a necessidade social do município, que tende a explicar por que um único município concentra parcela tão superior à dos demais.

Essa constatação dialoga diretamente com estudos acadêmicos que já se debruçaram sobre o tema. Nogueira e Santana (2008), em pesquisa publicada na Revista Econômica do Nordeste, questionam se os royalties da indústria do petróleo representam, de fato, contribuição efetiva para o desenvolvimento sustentável dos municípios sergipanos, ou se configuram apenas um repasse financeiro pontual, sem conversão consistente em investimentos públicos duradouros. Esse tipo de achado é importante para qualificar o entusiasmo em

torno do Projeto SEAP, pois demonstra que a soberania sobre o recurso natural, por si só, não garante desenvolvimento regional, dependendo também da qualidade da gestão pública local dos recursos arrecadados, algo já observado nos exemplos internacionais discutidos na seção 5, especialmente na comparação entre o modelo norueguês e o modelo venezuelano.

Ainda assim, é inegável que a expansão da exploração em Sergipe, por meio do SEAP, tende a ampliar significativamente o volume de recursos disponíveis ao estado nos próximos anos, o que reforça a relevância do tema para a comunidade sergipana e justifica a atenção que este artigo dedica ao caso, tanto do ponto de vista jurídico quanto econômico e social.

8 Os limites DA soberania: riscos e danos ambientais DA exploração em águas profundas

Se, por um lado, a soberania permanente sobre os recursos naturais garante ao Brasil o direito de explorar o petróleo existente em seu litoral, por outro lado, a própria Resolução 1803 já estabelecia, desde 1962, que esse direito deve ser exercido em respeito ao bem-estar da população e ao desenvolvimento nacional, o que abre espaço para uma leitura ambientalmente responsável do princípio (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1962). Schrijver (1997) reforça esse entendimento ao afirmar que a soberania sobre recursos naturais, no Direito Internacional contemporâneo, não pode mais ser dissociada dos deveres de proteção ambiental, especialmente

diante da crescente preocupação internacional com o desenvolvimento sustentável.

Essa dimensão de dever se torna especialmente relevante quando se observa que projetos de exploração em águas profundas apresentam riscos técnicos mais elevados do que os projetos realizados em águas rasas, devido à maior pressão, à maior profundidade e à maior dificuldade de contenção em caso de vazamento. No direito brasileiro, esse risco é enfrentado por um regime de responsabilidade civil rigoroso: o operador de exploração e produção responde objetivamente pelos danos ambientais decorrentes de sua atividade, independentemente da existência de culpa, nos termos do art. 14, §1º, da Lei nº 6.938/1981, além de se submeter às regras de prevenção e controle da poluição por óleo da Lei nº 9.966/2000 e ao licenciamento ambiental federal conduzido pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.

O acidente da plataforma Deepwater Horizon, ocorrido no Golfo do México em 2010 e operado pela empresa British Petroleum, é o exemplo internacional mais direto desse tipo de risco, por se tratar também de acidente de exploração e produção em águas profundas: a explosão causou onze mortes e um dos maiores vazamentos de petróleo em ambiente marinho já registrados no mundo, com graves consequências ambientais e econômicas para a região afetada, além de dezenas de bilhões de dólares em multas e indenizações posteriormente impostos à operadora. É esse tipo de acidente, decorrente diretamente da

atividade de um operador identificado, que melhor ilustra o risco técnico específico ao qual o Projeto SEAP estará exposto.

Distinto é o caso do derramamento de óleo que atingiu o litoral do Nordeste brasileiro a partir de agosto de 2019. Segundo relatórios do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, o óleo atingiu praias, manguezais e estuários de onze estados brasileiros, incluindo Sergipe, chegando a mais de 2,5 mil quilômetros de litoral afetado (IBAMA, 2019). Especificamente em Sergipe, o número de praias atingidas passou de quatro para dez em poucos dias, incluindo praias urbanas de grande importância turística e social, como Atalaia e Mosqueiro, em Aracaju, o que levou o governo estadual a decretar situação de emergência na faixa litorânea afetada. Investigações da Polícia Federal apontaram a origem provável do óleo em um navio estrangeiro que teria descartado a carga em alto-mar, o que situa o episódio sob regime de responsabilização distinto daquele aplicável a um operador de exploração e produção como a Petrobras: tratando-se de descarga por embarcação de origem incerta, e não de vazamento identificado em instalação de produção, o episódio não permitiu, durante meses, identificar com certeza um poluidor a quem imputar a responsabilidade objetiva do art. 14, §1º, da Lei nº 6.938/1981.

É precisamente essa dificuldade de identificação do responsável, e não a atividade de exploração em si, que faz do episódio de 2019 um caso relevante para o presente artigo: ele expõe uma fragilidade do sistema de responsabilização por danos ambientais marinhos de origem incerta, fragilidade distinta da

responsabilidade objetiva e direta que recairia sobre a Petrobras em caso de acidente na própria operação do SEAP. Esse vácuo de responsabilização ilustra, na prática, o tipo de desconfiança em relação à efetividade do Direito Internacional que motivou a preocupação inicial deste trabalho, e mostra que, embora a soberania sobre os recursos naturais esteja bem consolidada como princípio jurídico, os mecanismos de proteção ambiental e de responsabilização por danos marinhos de autoria incerta ainda enfrentam limitações relevantes, mesmo quando, como no caso de um operador identificado, o direito interno já prevê um regime de responsabilidade mais rigoroso.

Diante desse cenário, o Projeto SEAP representa um verdadeiro teste prático para o equilíbrio entre direitos e deveres previsto desde a Resolução 1803. A expansão da exploração em águas profundas no litoral sergipano deve vir acompanhada de mecanismos reforçados de licenciamento ambiental, de fiscalização contínua e de planos de contingência eficazes, sob pena de repetir, em maior escala, os riscos observados em acidentes de exploração e produção como o da Deepwater Horizon. A soberania sobre o recurso natural, portanto, não deve ser compreendida apenas como direito de explorar, mas como responsabilidade de explorar com segurança, tanto para a população sergipana quanto para o ecossistema marinho da região.

9 Considerações finais

Este artigo partiu do seguinte problema: em que medida o investimento da Petrobras no Projeto SEAP representa uma expressão concreta do princípio da soberania permanente sobre os recursos naturais, e quais são os benefícios e os riscos desse exercício de soberania para o estado de Sergipe. A análise desenvolvida ao longo do trabalho permite responder a essa pergunta de forma qualificada, sem simplificações.

Em primeiro lugar, ficou demonstrado que a soberania permanente sobre os recursos naturais é um princípio consolidado no Direito Internacional Público desde a Resolução 1803 de 1962, reconhecendo aos Estados o direito de explorar livremente seus recursos naturais em benefício de seu próprio desenvolvimento. No entanto, o artigo mostrou que esse reconhecimento formal nem sempre correspondeu ao respeito efetivo desse direito na prática. Os casos do Irã, do Chile e da disputa entre a Texaco e a Líbia demonstraram que Estados que tentaram exercer sua soberania sobre recursos estratégicos, especialmente o petróleo, muitas vezes enfrentaram boicotes, pressões políticas, intervenções externas e até mesmo condições impostas por arbitragens internacionais, como no caso líbio, em que a solução do litígio dependeu de negociação direta entre o Estado e as empresas estrangeiras. Isso confirma que a existência da norma jurídica não garante, por si só, sua aplicação prática, o que justifica a importância central que o artigo atribuiu aos investimentos estatais diretos como instrumento concreto de afirmação da soberania.

Nesse sentido, o Projeto SEAP se insere em uma tradição histórica mais ampla, que envolve casos como a criação da Pemex no México, da própria Petrobras no Brasil e da Equinor na Noruega. Esses exemplos mostraram que, quando o Estado assume diretamente a exploração de seus recursos naturais por meio de empresas próprias, ele transforma um direito reconhecido no papel em uma capacidade real de controle e de benefício econômico, ainda que o resultado dependa fortemente do arranjo institucional adotado, como evidencia o contraste entre os casos norueguês e venezuelano. O artigo também discutiu o regime jurídico que permite e organiza essa exploração no Brasil, tanto no plano internacional, por meio da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, quanto no plano interno, por meio do art. 177 da Constituição Federal e da legislação petrolífera brasileira, mostrando que o SEAP, operado sob contratos de concessão anteriores ao Marco Legal do Pré-Sal, está plenamente amparado por esse arcabouço normativo.

Quanto aos benefícios para Sergipe, o artigo apresentou dados de mais de três anos que confirmam a relevância econômica crescente do setor petrolífero para o estado, especialmente para os municípios que mais dependem dos royalties distribuídos pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Ao mesmo tempo, a análise mostrou que esse benefício não é automático nem uniforme, havendo forte desigualdade na distribuição dos recursos entre os municípios sergipanos, desigualdade que decorre do critério legal de confrontação geográfica previsto na Lei nº 9.478/1997, além de

estudos que questionam se os royalties já recebidos realmente se converteram em investimentos públicos duradouros. Isso indica que a soberania sobre o recurso natural é condição necessária, mas não suficiente, para o desenvolvimento regional, dependendo também da qualidade da gestão pública dos recursos gerados.

Por fim, o artigo discutiu os riscos ambientais associados à exploração em águas profundas, tomando como referência internacional o acidente da plataforma Deepwater Horizon, no Golfo do México, e, no plano da responsabilização por danos de origem incerta, o derramamento de óleo que atingiu o litoral do Nordeste brasileiro, incluindo praias sergipanas, em 2019. Esse último episódio expôs limitações importantes na capacidade de responsabilização por danos ambientais marinhos quando o poluidor não é identificado, o que reforça, por contraste, a relevância do regime de responsabilidade objetiva que já se aplica à Petrobras como operadora do SEAP, e a necessidade de mecanismos rigorosos de licenciamento, fiscalização e resposta a emergências antes da entrada em operação do projeto. A soberania sobre o recurso natural, portanto, deve ser entendida não apenas como o direito de explorar, mas também como o dever de explorar com responsabilidade ambiental e social.

Como limitação deste estudo, destaca-se o fato de o Projeto SEAP ainda estar em fase de implantação, com produção prevista apenas para depois de 2030, o que impede uma avaliação definitiva de seus impactos econômicos e ambientais reais. Sugere-se, como agenda de pesquisa futura, o acompanhamento

contínuo do cumprimento das exigências ambientais do projeto pelos órgãos responsáveis, bem como uma análise, em médio prazo, sobre a efetiva aplicação dos royalties gerados pelo SEAP em políticas públicas nos municípios sergipanos.

Referências

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). Royalties. Rio de Janeiro: ANP, 2026. Disponível em: https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/royalties-e-outras-participacoes/royalties. Acesso em: 24 ago. 2026.

AGÊNCIA PETROBRAS. Petrobras aprova novos investimentos em SEAP e avança na contratação de duas plataformas para a Bacia Sergipe-Alagoas. 13 abr. 2026. Disponível em: https://agencia.petrobras.com.br/w/negocio/petrobras-aprova-novos-investimentos-em-seap-e-avanca-na-contratacao-de-duas-plataformas-para-a-bacia-sergipe-alagoas. Acesso em: 24 ago. 2026.

ANGHIE, Antony. Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 jul. 2026.

BRASIL. Decreto nº 1.530, de 22 de junho de 1995. Declara a entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, concluída em Montego Bay, Jamaica, em 10 de dezembro de 1982. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em:

https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1995/decreto-1530-22-junho-1995-435606-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 24 ago. 2026.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 24 ago. 2026.

BRASIL. Lei nº 8.617, de 4 de janeiro de 1993. Dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileiros, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8617.htm. Acesso em: 24 ago. 2026.

BRASIL. Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9478.htm. Acesso em: 9 jul. 2026.

BRASIL. Lei nº 9.966, de 28 de abril de 2000. Dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9966.htm. Acesso em: 24 ago. 2026.

BRASIL. Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a exploração e produção de petróleo, de gás natural e de outros

hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12351.htm. Acesso em: 9 jul. 2026.

BRASIL. Lei nº 12.734, de 30 de novembro de 2012. Modifica as Leis nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para determinar novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos royalties e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, e para aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha de produção. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12734.htm. Acesso em: 24 ago. 2026.

CNN BRASIL. Petrobras aprova R$ 60 bi para projeto de águas profundas em Sergipe. 14 abr. 2026. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/infra/petrobras-aprova-r-60-bi-para-projeto-de-aguas-profundas-em-sergipe/. Acesso em: 7 jul. 2026.

FERNANDES, Andressa Guimarães Torquato. Do exercício da soberania sobre os recursos naturais no território brasileiro. In: Royalties do Petróleo e Orçamento Público: Uma Nova Teoria. São Paulo: Blucher, 2016. p. 23-34. Disponível em: https://openaccess.blucher.com.br/article-details/do-exercicio-da-soberania-sobre-os-recursos-naturais-no-territorio-brasileiro-20099. Acesso em: 10 jul. 2026.

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). Manchas de

óleo. Brasília, DF: IBAMA, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/ibama/pt-br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/manchas-de-oleo. Acesso em: 15 jul. 2026.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Fundamentos de metodologia científica. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Curso de direito internacional público. 16. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

NOGUEIRA, Dart Ferreira Cerqueira; SANTANA, José Ricardo. Royalties da indústria do petróleo: contribuição efetiva ao desenvolvimento sustentável nos municípios sergipanos? Revista Econômica do Nordeste, v. 39, n. 3, p. 445-465, jul./set. 2008.

OBSERVATÓRIO DA INDÚSTRIA DO SISTEMA FIES. Royalties de petróleo e gás creditados a Sergipe. Aracaju: Federação das Indústrias do Estado de Sergipe, 2026. Disponível em: https://observatorio.fies.org.br/. Acesso em: 12 jul. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Resolução 1803 (XVII): Soberania Permanente sobre os Recursos Naturais. Nova York: Assembleia Geral da ONU, 14 dez. 1962. Disponível em: https://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/spovos/res62.htm. Acesso em: 8 jul. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Montego Bay, 10 dez. 1982. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d1530.htm. Acesso em: 8 jul. 2026.

REZEK, José Francisco. Direito internacional público: curso elementar. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. Direito do petróleo: as joint ventures na indústria do petróleo. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

SCHRIJVER, Nico. Sovereignty over Natural Resources: Balancing Rights and Duties. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

SOUZA, Silvano Denega. A emergência da soberania permanente sobre os recursos naturais como jus cogens na ordem jurídica internacional. 2022. Tese (Doutorado em Direito), Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2022.

TEXACO OVERSEAS PETROLEUM COMPANY AND CALIFORNIA ASIATIC OIL COMPANY v. GOVERNMENT OF THE LIBYAN ARAB REPUBLIC. Ad hoc Award, 19 jan. 1977. Arbitrator: René-Jean Dupuy. International Legal Materials, v. 17, p. 1-37, 1978.

YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

Pannomion

Direito e Humanidade: Desafios Contemporâneos da Migração e Refúgio

Uziel Santana

Entrevistadora: Alícia Barreto da Cunha

Entrevista realizada via plataforma digital (Meet), em 1º de setembro de 2026.

Apresentação

A presente entrevista é fruto de uma colaboração acadêmica vinculada ao Núcleo de Estudos e Pesquisas em Relações Internacionais (NEPRIN) da Universidade Federal de Sergipe (UFS). O diálogo estabelecido entre Alícia Barreto da Cunha, graduanda em Relações Internacionais, e o advogado Uziel Santana, especialista em Direito Internacional e Direitos Humanos, busca lançar luz sobre as complexidades do fenômeno migratório no século XXI. Uziel Santana possui uma trajetória marcada pela defesa de refugiados, com atuação direta em casos de deslocamento forçado.

A relevância desta conversa para o campo das Relações Internacionais e do Direito reside na análise crítica da transição entre a Lei de Refúgio de 1997 e a Lei de Migração de 2017 no

Brasil, bem como na avaliação de políticas práticas como a Operação Acolhida. Santana discute os desafios da implementação de direitos em um cenário de crescente nacionalismo e crises climáticas, defendendo a necessidade de um pacto global de fraternidade e o papel indispensável do terceiro setor na integração social de migrantes.

Alícia B.C.: Para começar, professor, gostaria que o senhor nos desse um panorama geral em relação à sua atuação como advogado em questões migratórias e também como professor especialista em Direito Internacional.

Uziel S.: O problema da migração, do deslocamento dos refugiados, eu acho que é o problema mais grave que existe no mundo hoje. Tanto acontece o deslocamento interno ou mesmo o fenômeno dos refugiados: você sai do seu país de origem para buscar outro país. Antigamente era só por questões de guerra; hoje não, hoje temos questões climáticas, a questão da fome. Então é um conjunto de situações que existem nos vários continentes que levam a esse deslocamento de pessoas.

A convenção mais importante que trata dos refugiados é a Convenção de 51, quando foi criado o ACNUR, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Essa convenção é importante porque ela diz quais são os requisitos para alguém se tornar ou ser considerado refugiado. Na verdade, você não constitui o status de refugiado, você simplesmente recebe uma declaração de que o seu caso é de refúgio.

Os casos que têm a ver com o estatuto de refugiado têm a ver com perseguição ou temor de perseguição, envolvendo

pertencimento a determinado grupo social, questões de opinião política, religião, raça.

No meu caso especial, trabalhávamos em geral com pessoas dentro do chamado MENA (Oriente Médio e Norte da África). Os conflitos em geral, além das guerras, têm a ver com questões religiosas ou mesmo de raça.

Me lembro de um caso específico de um cristão do Iraque. Quando o Estado Islâmico tomou controle, chegaram na casa dele e exigiram: "Você se converte, declara que agora é islâmico, ou é obrigado a deixar sua casa, seus bens, e a gente só vai permitir você ir embora com sua esposa e suas duas filhinhas, a pé". Ele escolheu seguir com a sua crença e teve que ir embora, ele saiu pelo deserto em busca de fuga, foi para a Jordânia, depois veio para o Brasil, e fizemos o processo de refúgio perante o CONARE.

Outro caso é de um paquistanês cristão. No Paquistão, nos últimos anos, começaram a perseguir minorias, entre elas cristãos. Esse homem colocou cartazes de um evento na igreja, e descuidadamente o cartaz ficou próximo ou cobriu um pouco um cartaz de um evento da religião predominante, no caso, a islâmica. Ele começou a ser perseguido porque supostamente teria violado alguma lei do islamismo. Ele fugiu para o Sri Lanka, perdeu o passaporte, e tivemos que providenciar documentação — no âmbito do direito internacional, é o chamado "laissez-passer" —, um documento de viagem com a mesma força de um passaporte. Ele veio com a família, foram acolhidos por uma universidade evangélica em Anápolis. A filha se formou em

Direito e quer trabalhar com refugiados, o outro filho se formou em Odontologia. Estão totalmente integrados à sociedade brasileira, um caso de sucesso.

Alícia B.C.: O Brasil tem uma lei de refugiado moderna (1997) e uma lei de imigração humanista (2017). Na prática, o senhor enxerga avanços ou retrocessos na aplicação dessas normas nos últimos anos, especialmente nos últimos cinco?

Uziel S.: Em termos legislativos, a lei de imigração de 2017 foi um grande avanço. Nós participamos ativamente dessa discussão no Congresso Nacional, porque muitos eram contrários. A grande mudança de paradigma ali era olhar o refugiado, deslocado, imigrante, isso não através de um olhar de sistema de segurança, um olhar policial, mas entender ali como um ser humano que tem dignidade, como previsto na Constituição e nos principais tratados internacionais. E dar a ele, do ponto de vista legal, um mínimo existencial.

Foi uma batalha conseguir aprovar essa lei em 2017. Mas do previsto na legislação para a prática, temos um abismo. Desde o governo federal anterior (Bolsonaro) e mesmo no atual governo do presidente Lula — e ainda tivemos ali dois anos antes com o governo Dilma —, na realidade, quando se fala em refugiado, deslocados internos ou migrantes em geral, do ponto de vista pragmático, ainda há muitos obstáculos. Você não tem uma política de estado que entenda isso como deveria.

Um exemplo prático é o que aconteceu com os venezuelanos e, recentemente, os acontecimentos de terremotos mostram que a gente não tem uma resposta adequada. Não é só

um problema do Brasil, é um problema da América Latina em geral, com políticas cada vez mais nacionalistas em que cada país olha simplesmente para os seus próprios problemas e não tem capacidade de fomentar a cooperação. Do ponto de vista da implementação das políticas públicas, ainda deixamos muito a desejar.

Alícia B.C.: Nesse sentido, sobre aguardar decisões do CONARE — o Comitê Nacional para os Refugiados —, o senhor considera que o judiciário é um aliado ou um obstáculo na aceleração desses processos? Há um excesso de judicialização ou isso é necessário para agilizar o processo?

Uziel S.: Esse é um exemplo prático da pergunta anterior. Nós sempre tivemos um gargalo: muito mais pedidos do que decisões no âmbito administrativo, uma fila imensa de processos. Apesar das mudanças com a lei de 2017 ou mesmo com a lei de 97, se você for olhar o tempo de processo para uma decisão sobre o pedido de refugiado, a modificação não se vê. Há casos em que refugiados esperam anos e anos.

Menos mal que, por exemplo, ele não precisa da decisão do CONARE para ter carteira de identidade ou carteira CLT — esses documentos básicos são concedidos independentemente do deferimento administrativo do CONARE. Senão seria mais caótico ainda. Esse é o exemplo de que, apesar da nossa legislação ser moderna, do ponto de vista governamental das políticas públicas, as coisas ainda andam muito lentamente.

Alícia B.C.: Em relação à Operação Acolhida, resposta comunitária do governo federal iniciada em fevereiro de 2018 para

receber refugiados da Venezuela. O senhor acha que ela representa uma política estruturante ou uma solução emergencial que onera excessivamente a região norte?

Uziel S.: No fundo, nós temos aí uma situação híbrida. De um lado, a gente tem uma resposta emergencial possível – caótica também – em que o próprio poder público, o Estado brasileiro, tenta ajudar via forças de segurança, via políticas de atendimento de acolhimento conforme previsto na nossa lei de refugiados ou lei de imigração, mas sem a devida estrutura.

Localmente, as pessoas daquela região olhavam: "Poxa, nós já temos tantos problemas do ponto de vista social e econômico, como vamos fazer frente a mais problemas vindo de um outro povo?" Essa pergunta não merece resposta por si só, só descreve porque é uma realidade.

Por isso o poder público incentivou muito a participação do terceiro setor: igrejas, grupos que trabalham com acolhimento de refugiados, empresas – por exemplo, o dono da Azul ajudou muito, várias igrejas evangélicas e católicas tentaram ajudar porque era uma operação emergencial.

Eu acho que o Brasil poderia se preparar melhor para em situações como essa poder apresentar uma resposta possível que caiba dentro das nossas condições políticas, econômicas e sociais. E a própria população se engajar nisso, não vendo como "ah, porque o governo é de direita ou de esquerda, e aí eu sou contra ou a favor", porque ajudar o próximo não deveria ser uma opção, mas algo que a gente deveria estar disposto – dentro de uma

realidade possível, senão todos nós vamos virar pessoas vulneráveis.

A Operação Acolhida tem essa importância porque é um piloto. Antes disso tivemos a questão dos haitianos ou mesmo da guerra da Síria, mas do tamanho do que aconteceu com os venezuelanos foi, dentro do século atual, um momento importante para testar a nossa legislação e as nossas políticas de integração. Você vê que na Operação Acolhida se previa que muitos venezuelanos iriam para outros estados, e aí você vê estados que fizeram bom acolhimento com políticas de integração e outros que foi caótico, com venezuelanos no meio da rua passando fome e pedindo esmola ou na criminalidade. Isso mostra que a segunda fase de acolhimento não deu certo.

Alícia B.C.: Com migrações cada vez mais comuns e em maior escala, o senhor entende que a legislação brasileira está conseguindo aplicar essa integração de forma efetiva, assim como o senhor comentou de casos que auxiliou?

Uziel S.: Isso é importante. Eu acho que nossa política pública de integração não pode simplesmente ser uma política de estado — o estado faz, o estado faz —, ela precisa envolver a sociedade civil. O estado brasileiro precisa fomentar políticas de saúde, educação, emprego, obviamente, mas também políticas de ordem social e cultural que incentivem esses grupos a participar.

Exemplos mundo afora que deram certo, como os americanos, envolvem exatamente isso: chamar a sociedade civil para esse braço humanitário. O Estado acaba sendo um gestor nesse momento de crise, mas é preciso que ele incentive as

pessoas a participarem, a desenvolverem a sua vocação. Não dá para que o Estado brasileiro seja o responsável por tudo.

Políticas públicas são importantes, mas essa ideia de solidariedade, de cooperação, tem que ser desenvolvida com a sociedade para que qualquer programa de integração de refugiados e migrantes possa dar certo. Todos os exemplos no mundo de programas de acolhimento bem-sucedidos passam pela participação efetiva da sociedade civil – não como um "homem apenas", mas como um envolvimento sério que prevê benefícios fiscais, prerrogativas que essas instituições acabam tendo e que se interessam cada vez mais em contribuir, participar desse processo de acolhimento.

Alícia B.C.: O senhor comentou dos Estados Unidos. Gostaria de sua opinião sobre as políticas dos EUA, principalmente questões recentes envolvendo Trump e barreiras com o México. Consegue ver algum impacto simbólico e jurídico dessas medidas, tanto nos EUA como em países europeus, assim como o caso que ocorreu de imigrantes invadindo a ilha de Celta (território da Espanha)?

Uziel S.: No fundo, o que acontece muitas vezes nesse tema de refugiados e imigração em geral: hoje, se você vai para a Europa, um grande ponto é a migração. Você percebe que não são apenas países de direita, mas também países que não têm governo de direita – todo mundo está preocupado com o tema da migração.

Nós temos hoje a seguinte situação: governantes que se sentam à mesa para discutir, dialogar, mas que são surdos e

mudos. Simplesmente falam para não serem ouvidos e também não escutam o que qualquer outro está falando. É um diálogo de surdos, de mundos e incompreensões.

Analisando o governo Trump: ele é protecionista do ponto de vista econômico, com política de imigração totalmente fechada, a ideia de fechar as fronteiras americanas. Política de migração, deslocados, refugiados não é algo a ser promovido. É um erro evidentemente. Mas tem um contraponto: a outra política — "pátria mãe", vamos abrir, receber todo mundo — e aí você não tem controle migratório, não tem orçamento para isso, vira uma loucura. Um fluxo migratório que gera internamente criminalidade porque as pessoas não são bem acolhidas. É um erro tanto o extremo de cá como o de lá.

Sobre o caso da USAID, que é a agência que fomenta ajuda humanitária no mundo: nos governos anteriores democratas, uma boa parte desse recurso era usado não para fazer acolhimento, integração ou políticas pró-refugiados, mas políticas que invocavam isso e que na verdade eram pautas de esquerda. Trump foi frontalmente contra isso e disse — e ele tem razão — porque de fato a verba muito alta era desviada com outras finalidades. Isso não pode acontecer.

Por outro lado, não é inteligente o erro do governo Trump de simplesmente dizer que vamos fechar para qualquer ajuda humanitária ou de integração. Isso não condiz com a própria história americana, que é uma história de imigrantes, de deslocados internos e de refugiados.

Como advogado cristão, sempre lembro que Cristo era um deslocado, era um refugiado – saía daqui para ali, perseguido por grupos radicais. A nossa vocação é ser um refugiado? Temos aquele conceito cristão de que a nossa pátria é nos céus e não aqui. Ontologicamente, na essência como cristão, é acolher essas pessoas. Evidentemente, isso não pode ser uma política de governo, mas tem a ver com a essência do ser humano. Não é admissível você encontrar alguém vulnerável precisando de uma ajuda, por qualquer razão, e ignorar.

Não é sem razão que o texto bíblico traz a parábola do bom samaritano. O judeuzinho ia para a sinagoga, tinha compromissos para adorar a Deus, e usou isso como razão para não ajudar. Cristo o repreende: não, você precisava ajudar aquele rapaz. Não é opção para um ser humano ajudar outro que esteja em situação de vulnerabilidade que você pode ajudar. Elevando isso para a cidade, para o estado, para a república, para as nações – se todos tiverem essa mentalidade, o sistema de acolhimento pode acontecer.

Sobre a Espanha, no território espanhol que fica no norte da África (Ceuta), há manipulação de informações que geram fluxos migratórios. Alguém interessado promete, incentiva ou divulga fake news relacionada a tema de imigração, e as pessoas saem disparadas sem refletir. São muitas incompreensões. Eu pessoalmente trabalhei muito com isso. Estou voltando com um projeto junto a embaixadas e tribunais de direitos humanos. Entendo que não é uma opção para nós: precisamos não só promover, mas estar abertos enquanto

cidadãos, profissionais e agentes políticos para ajudar o próximo. Isso é uma meta que deve ser a meta de vida de todos.

Alícia B.C.: O senhor falou que o ideal seria equilíbrio. O que está acontecendo em países como EUA e Europa — o excesso de barreiras migratórias — acaba ferindo o Pacto Global sobre Refugiados de 2018, que prevê dividir o fardo de responsabilidade compartilhada? Na sua opinião, acontece uma sobrecarga de países menos desenvolvidos em detrimento da falta de permissão migratória de países desenvolvidos?

Uziel S.: Isso mesmo. Essa questão da cooperação, da solidariedade, da fraternidade é muito importante para a comunidade das Nações. Quando o direito internacional surge, quando as relações internacionais surgem, tem a ver com isso: como cooperar para sair de situações catastróficas, sejam provocadas por guerras ou fenômenos naturais. Tivemos terremotos em várias partes do planeta — poderia ser mais próximo de nós, no Nordeste.

Nós teremos aí esse mundo egoísta em que cada um pensa nas suas próprias políticas. Não é uma opção ajudar — não é uma opção governamental se fechar, porque quando vier um desastre natural, você vai resolver? Nós estamos todos dentro de uma mesma aldeia global, no mesmo planeta. Não dá para não olhar para isso.

Depois do Pacto Global de 2018, que o Brasil não assinou já com o governo Bolsonaro — infelizmente, e muitos outros também —, esse pacto não foi implementado na prática. Agora a gente tem situações acontecendo em todo mundo e as respostas

são inadequadas ou desproporcionais. Localmente, se acontece em países com estruturas fracas, vai haver muita gente morta e pouca possibilidade de ajuda. Mesmo em países ricos, como o Japão, com tecnologia imensa, não consegue lidar sozinho com seus problemas — e isso se pode dizer de qualquer outro país.

Até que ponto nós estamos dispostos a criar e implementar um pacto global de fraternidade e solidariedade? Eu acho que esse é um desafio nesse momento para as nações.

Alícia B.C.: Pensando no futuro e novos fluxos que podem acontecer por conta das questões climáticas — no cenário pessimista de aquecimento global, com previsões de desaparecimento de países como Tuvalu, teremos milhões de pessoas desabrigadas com necessidade migratória. A nossa atual estrutura jurídica, tanto teórica quanto prática, consegue dar respostas? O senhor acha que os estudos atuais estão em andamento correto ou deve haver mais estudos e tentativas de aplicação prática?

Uziel S.: Como eu falei, nós temos legislação internacional e nacional em vários países amplamente adequada para o imigrante e os refugiados. O problema é quando o governo A, B ou C entra no sistema desse país e deixa de implementar aquilo que é previsto em tratados e na própria legislação interna. Quantos países são signatários da Convenção de 51? Centenas. Até mesmo o Pacto Global. O ponto é a vontade política para implementar aquilo que já existe nos instrumentos internacionais e legais.

Se houver, do ponto de vista das Nações Unidas e de outros sistemas regionais, um olhar mais atento para que se entenda que esses problemas atuais envolvem não apenas uma nação, mas um conjunto de nações — olhando para a própria história do direito internacional e das relações internacionais, que surgiram para fazer frente a problemas multinacionais, transnacionais —, aí eu acho que a gente pode ter um escape. Senão, vai acontecer o que temos visto atualmente, com essas políticas mais nacionalistas e de pouca integração. E aí vem um grande evento climático — o que fazer? Esse é o desafio. Eu acho que é preciso que esses instrumentos que já existem possam ser, na prática, implementados.

MOCIDADE

Athos Miguel Ferreira Dantas[13]

o tempo que nos fugiu para a rua
não é este que nos bate à porta
jamais aquele que nos atendia ao desejo
que o hasteava como uma flâmula
o tempo vaga pela multidão vaga de si
turista em si, sempre inquieta
retratos esparsos da cidade dormem pelas praças
árvores derramam pássaros, amontoados na vau
no topo da catedral, tímidos botões de flor lilases
aeronaves aos berros atiçam a ventania fria
irrompendo a falecida manhã, inculcada no disco,
no jornal, na película, na crocância da folha caída
não hei de cumprimentar o tempo, mas ele nos toca
músicas, que nos lembram, nos cobre a pele com verdete
nos foge à luta, nos derruba dos nossos balões
o cotidiano, que ora seduzia, somente nos enluta
a rádio fantasma, antes de samba, hoje anuncia
que as mãos que nos levavam à chuva

[13] Graduando em Direito pela Universidade Federal de Sergipe (UFS).

acariciam os cabelos, sujas de tinta branca.

FILME DO DIA!

Artur Fernando Santos Vasconcelos[14]

Numa sequência multicolor em multiquadros
quantos são de inocência e quantos são de intento?
À centelha, explode um canhão voltaico.
A faísca na bainha incandeia e expõe o objeto aos raios:
O filme virgem é queimado à força.
São espelhos pictogramados da realidade iluminada.
Foi uma. Foram duas, três e vinte e quatro.
Sequência dura e violenta! Sucessivas queimas corrosivas.
Em progressão, o filme do dia ganha movimento.
Revolve em seus miúdos gestos de quadro em quadro.
Retinas provocadas pela bomba de cores:
Luz, azulejos, vidraças, mosaicos e andores.
Lá vai a procissão, dos Passos e da Senhora.
Entre os becos da antes estática São Cristóvão.
Vemos então a vida vingando à perder de vista.
Vale tudo nessa vasta vista?
Então não se cansa o dia?
Verter-se ao horizonte no final?

[14] [Nome completo e qualificação do autor a completar.]

E se ele ilumina Okinawa ou Sergipe?
Sob o mesmo Sol não pereceram Samurais e Serigy?
Sob a mesma tela não pintaram?
Ulisses, Iroitos, Alexandres e os Luízes?
Não é esse intento implacável?
Entre calçadões, crucifixos e fitas
Que não para e domina
As minhas, as suas retinas?
Lemos as lamentações
Entre pernas e cabeças penduradas.
Todo drama cotidiano, Maria,
Já viveram os troianos, José.
Não vimos isso,
Mas todo inocente, afirmo,
Com todo feixe sendo foto,
dá-se um filme.