

DEMOCRACIA Y SISTEMAS DE JUSTICIA EN IBEROAMÉRICA



COORDINACIÓN

Fábio da Silva Veiga

Walter Fiel Vásquez

UdeMM
Universidad Privada



IBEROJUR
SCIENCE PRESS

DEMOCRACIA Y SISTEMAS DE JUSTICIA EN IBEROAMÉRICA

Coordinación

Fábio da Silva Veiga

Walter Fiel Vásquez

Porto - Buenos Aires

2026

O editor não é responsável pelas opiniões, comentários e manifestações contidas nos textos dos respectivos autores. A presente obra expõe exclusivamente a opinião de cada autor como manifestação do seu direito à liberdade de expressão e ao padrão acadêmico-científico definido pelo parâmetro de revisão do Comitê Científico. O editor se opõe expressamente a qualquer das páginas desta obra ou partes da mesma nas quais sejam utilizados resumos ou textos jornalísticos. Qualquer forma de reprodução, distribuição, comunicação pública ou transformação desta obra só pode ser realizada mediante autorização de seus titulares, salvo exceção prevista na lei. Portanto, este livro não poderá ser reproduzido de forma integral sem a autorização prévia dos editores. Os autores dos capítulos ficam autorizados à reprodução e indexação na forma eletrônica sem fins comerciais, fazendo-se menção de que os respectivos textos pertencem à integralidade do livro, desde que citados o editor e demais informações da obra. Quaisquer outras formas de cessão do uso da obra, sem a autorização prévia, por escrito, dos titulares do copyright, são consideradas proibidas.

Avaliação double-blind peer review

O procedimento de seleção de originais ajusta-se aos critérios específicos de investigação, no qual se indica que as admissões dos trabalhos publicados respondem a critérios de qualidade equiparáveis aos exigidos pelas revistas científicas, nomeadamente avaliação double-blind peer review do Comitê Científico composto por doutorados que avaliam em conformidade com a especialização da matéria.

The editor is not responsible for the opinions, comments and manifestations contained in the texts of the respective authors. This book presents exclusively the opinion of each author as a manifestation of their right to freedom of expression and the academic-scientific standard defined by the Scientific Committee's review parameter. The editor expressly opposes any of the pages of this work or parts thereof in which summaries or journalistic texts are used. Any form of reproduction, distribution, public communication or transformation of this work can only be carried out with the authorization of its right holders, except for the exception provided for by law. Therefore, this book may not be reproduced in full without the prior permission of the publishers. The authors of the chapters are authorized to reproduce and index them electronically for non-commercial purposes, mentioning that the respective texts belong to the entire book, provided if the publisher and other information about the work are cited. Any other forms of assignment of use of the work, without the prior written authorization of the copyright holders, are considered prohibited.

Process of evaluation is the system of double-blind peer review

The original selection procedure adjusts to specific research criteria, in which it is indicated that the admission of published papers responds to quality criteria comparable to those required by scientific journals, namely double-blind peer review evaluation by the Scientific Committee composed of doctorates that they evaluate in accordance with the expertise of the matter.

Ficha Técnica

Título: Democracia y sistemas de justicia en Iberoamérica

Coordenação: Fábio da Silva Veiga; Walter Fiel Vásquez

© 2026 Instituto Iberoamericano de Estudos Jurídicos –
IBEROJUR

Edição: Iberojur Science Press

Capa: Mariana Dares

Editoração: Mariana Dares

Meio: Eletrónico

Formato: PDF / PDF-A

ISBN: 978-989-36602-7-0

DOI: <https://doi.org/10.62140/BAIBERO.2026>

1ª edição: Iberojur Science Press – Rua de Avilhó, 214,
Matosinhos (Porto) – Portugal

Fevereiro de 2026

Depósito Legal – Biblioteca Nacional de Portugal n.º:
560734/26

Citação: VEIGA, Fábio da Silva; VÁSQUEZ, Walter Fiel (coord.). Democracia y sistemas de justicia en Iberoamérica. 1. ed. Matosinhos (Porto): Iberojur Science Press, fevereiro de 2026. ISBN 978-989-36602-7-0.

CONSELHO CIENTÍFICO | SCIENTIFIC COMMITTEE

Prof. Doutora Adriana Valéria Pugliesi, Fundação Getúlio Vargas Fgv-São Paulo, Brasil

Prof. Doutor Álvaro Alzina Lozano, Universidad Rey Juan Carlos, Espanha

Prof. Doutora Beata Stepień Załucka, University of Rzeszów (Poland), Polónia

Prof. Doutora Bruna Capparelli, Alma Matter Università Di Bologna, Itália

Prof. Doutora Camilla Martins dos Santos Benevides, Itália

Prof. Doutora Denise Fincato, Pucrs, Brasil

Prof. Doutora Dora Alves, Universidade Portucalense, Portugal

Prof. Doutor Fernando de Brito Alves, Universidade Estadual Do Norte Do Paraná, Brasil

Prof. Doutor Flávio Martins Alves Nunes Júnior, Faculdade Damásio, Brasil

Prof. Doutor Floriano de Azevedo Marques Neto, Universidade de São Paulo, Brasil

Prof. Doutora Francesca Benatti, Università di Padova, Itália

Prof. Doutor Francisco Satiro, Universidade de São Paulo, Brasil

Prof. Doutor Gabriel Martín Rodríguez, Universidad Rey Juan Carlos, Espanha

Prof. Doutor Gianpaolo Poggio Smanio, Universidade Presbiteriana Mackenzie, Brasil

Prof. Doutor Igor Dominik Zgoliński, Kujawy And Pomorze Academy (Poland), Polónia

Prof. Doutor João Proença Xavier, Universidade de Coimbra Portugal

Prof. Doutora Maria Do Rosário Anjos, Universidade Lusófona, Portugal

Prof. Doutor Mario Spangenberg, Universidad Católica del Uruguay, Uruguai

Prof. Doutor Mariusz Załucki, Afm University of Krakow (Poland), Polónia

Prof. Doutora Patrícia Anjos Azevedo, Instituto Politécnico do Porto, Portugal

Prof. Doutor Paulo De Brito, Universidade Lusófona do Porto, Portugal

Prof. Doutor Rodrigo Poyanco Bugueño, Universidad Finis Terrae, Chile

Prof. Doutor Rodrigo De Souza Pagani, Universidade de São Paulo, Brasil

Prof. Doutor Vicenç Ribas Ferrer, Universidad de Alcalá, Espanha

Prof. Doutor Tomasz Szancilo, Cardinal Stefan Wyszyński University (Poland),
Polónia

Prof. Doutor Wagner Menezes, Universidade de São Paulo, Brasil

Prof. Doutor Wilson Engelmann, Universidade do Vale Do Rio Dos Sinos, Brasil

Prof. Doutora Zélia Luíza Pierdoná, Universidade Presbiteriana Mackenzie, Brasil

APRESENTAÇÃO

A obra *Democracia y sistemas de justicia en Iberoamérica* reúne os trabalhos apresentados no Curso Internacional “Los derechos fundamentales en el estado de derecho” e no V Congreso Iberoamericano sobre Nuevos Desafíos Jurídicos (V CIBENJUR), realizados de 6 a 9 de agosto de 2025, na cidade de Buenos Aires, nas dependências da Universidad de la Marina Mercante, em modalidade presencial e online, com certificação de 30 horas e publicação internacional.

Coordenado por Fábio da Silva Veiga e Walter Fiel Vásquez, o livro reflete a densidade acadêmica do encontro promovido pelo Instituto Iberoamericano de Estudios Jurídicos – IBEROJUR em parceria com a Universidad de la Marina Mercante. Os textos analisam, sob perspectiva crítica e comparada, os desafios contemporâneos enfrentados pela democracia e pelos sistemas de justiça na Iberoamérica, com ênfase nos direitos fundamentais como eixo estruturante do Estado de Direito.

Trata-se de uma contribuição qualificada ao debate jurídico atual, destinada a pesquisadores, profissionais e estudantes comprometidos com o fortalecimento institucional e a proteção das garantias fundamentais.

APRESENTACIÓN

La obra *Democracia y sistemas de justicia en Iberoamérica* compila los trabajos presentados en el Curso Internacional “Los derechos fundamentales en el estado de derecho” y en el V Congreso Iberoamericano sobre Nuevos Desafíos Jurídicos (V CIBENJUR), celebrados del 6 al 9 de agosto de 2025 en Buenos Aires, en la Universidad de la Marina Mercante, en modalidad presencial y online, con certificación de 30 horas y publicación internacional.

Coordinado por Fábio da Silva Veiga y Walter Fiel Vásquez, el volumen refleja la calidad académica del encuentro organizado por el Instituto Iberoamericano de Estudios Jurídicos – IBEROJUR en colaboración con la Universidad de la Marina Mercante. Los textos abordan, desde una perspectiva crítica y comparada, los desafíos contemporáneos de la democracia y de los sistemas de justicia en Iberoamérica, destacando el papel central de los derechos fundamentales en el Estado de Derecho.

Se trata de una contribución rigurosa al debate jurídico actual, dirigida a académicos, profesionales y estudiantes comprometidos con el fortalecimiento democrático y la tutela efectiva de los derechos fundamentales.

ÍNDICE

A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E OS SEUS IMPACTOS NA PESQUISA JURÍDICA: INSTRUMENTO CIENTÍFICO OU AGENTE SUBSTITUIDOR HUMANO?! 10

Andressa Munaro Alves

Denise Pires Fincato

JUSTIÇA PREVIDENCIÁRIA E INOVAÇÃO: INCLUSÃO DIGITAL COMO DIREITO 23

Denise Rodrigues Martins Forti

Sérgio Tibiriçá Amaral

A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: INOVAÇÃO DIGITAL E A TUTELA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS..... 42

Elisabete Santos

VELHAS ESTRUTURAS, NOVOS PROBLEMAS: A INÉRCIA DA GOVERNANÇA DA UNIÃO EUROPEIA..... 59

Eugénio Lucas

O CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE NO BRASIL: CONVERGÊNCIA NORMATIVA, DOUTRINÁRIA E JURISPRUDENCIAL NO CONTEXTO INTERAMERICANO 78

Hector Luiz Martins Figueira

Cristina Tereza Gaulia

PROTECCIÓN AMBIENTAL Y GESTIÓN TERRITORIAL: INTERSECCIONES Y CONJUNCIONES ENTRE DERECHO Y CULTURA 99

Livio Perra

A INSERÇÃO DO RISCO CLIMÁTICO NO PROCEDIMENTO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL A PARTIR DA LITIGÂNCIA CLIMÁTICA: UMA ANÁLISE DO CONTEXTO BRASILEIRO 117

Maria Catarina de Oliveira Ballei Chacaroski

Heline Sivini Ferreira

LAS EMPRESAS DE TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN (TIC), LOS DERECHOS HUMANOS Y EL PAPEL

DE LOS INSTRUMENTOS DE RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS EMPRESAS (RSE)141

Maria Lucia Ciampa Benhame Puglisi

Mabel Jenny Antezana Arispe

DE GUARDIÃO DA DEMOCRACIA A AGENTE DO TERROR LEGAL: O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E O MEDO COMO FERRAMENTA DE CONTROLE E MANUTENÇÃO DE PRIVILÉGIOS.....157

Matheus Queiroz Maciel

DIREITO PENAL PORTUGUÊS, SEGURANÇA E CRIMES CIBERNÉTICOS: DESAFIOS E PROPOSTAS PARA O DIREITO A CONSTITUIR.....172

Patrícia Anjos Azevedo

Marco Miguel Pereira Rodrigues

A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DIGITAIS E O DIREITO ADMINISTRATIVO PORTUGUÊS: UMA MAIOR CELERIDADE ADMINISTRATIVA?.....180

Patrícia Pinto Alves

COMPLIANCE E RESPONSABILIDADE CRIMINAL, CIVIL E ADMINISTRATIVA: CASO LOJAS AMERICANAS 209

Paulo André Pedroza de Lima

Gracyele Siqueira Nunes Nogueira

GOVERNO DIGITAL E RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA: A ACCOUNTABILITY EM PLATAFORMAS AUTOMATIZADAS .. 229

Rafaella Christina Gomes

SISTEMAS DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL NO DIREITO COMPARADO: UMA ANÁLISE DO MODELO BRASILEIRO EM FACE DOS PARADIGMAS PORTUGUÊS E ESPANHOL 243

Vinícius Rodrigues Alves

A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E OS SEUS IMPACTOS NA PESQUISA JURÍDICA: INSTRUMENTO CIENTÍFICO OU AGENTE SUBSTITUIDOR HUMANO?!

Artificial intelligence and its impacts on legal research: scientific instrument or human substitute agent?!

Andressa Munaro Alves¹

PUC- RS

Denise Pires Fincato²

Universidad Complutense de Madrid

<https://doi.org/10.62140/AADF723603101>

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. O Direito fundamental à educação: A pesquisa jurídica em destaque. 3. A Inteligência Artificial como instrumento científico: notícias positivas ao pesquisador humano. 3. Conclusão.

RESUMO: Aos que primam por certo rigor acadêmico, a pesquisa jurídica pode tornar-se apaixonante, porque serve de ponte para externalizar pensamentos tímidos à grandes escritos jurídicos, na medida em que se entende que desde que haja cientificidade no planejamento, congruente serão as ideias. Apesar disso, o ramo da pesquisa jurídica sofreu impactos nos últimos tempos, pois o sujeito que sempre foi destaque, o pesquisador, teve sua participação questionada dada a inserção da Inteligência Artificial (IA) neste cenário. Em razão disso, esta pesquisa pretende responder: A Inteligência Artificial substituirá por

¹ Doutoranda e Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) - Bolsista CAPES. Especialista em Direito do Trabalho e Previdenciário. Professora na UniRitter. Advogada. andressa.castroalvesadv@gmail.com. <http://lattes.cnpq.br/4221813695037911>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3688-1976>.

² Pós-Doutorado em Direito do Trabalho pela Universidad Complutense de Madrid (Espana). Doutora em Direito pela Universidad de Burgos (Espana). Professora Pesquisadora do PPGD da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Advogada e Consultora Trabalhista. CEO do Instituto Workab. Endereço eletrônico: dpfincato1@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2978023445556532>.

completo o pesquisador jurídico humano, ou esta servirá como instrumento para aperfeiçoamento da pesquisa? Por meio do método de abordagem dialético, pois fenômenos sociais são enfrentados conjuntamente à sua proximidade com a pesquisa juscientífica, esta pesquisa vai se valer dos métodos de procedimentos funcionalista-estruturalista, dado que as alterações no mundo científico são analisadas paralelamente com as novas proposições sociais. O tipo de pesquisa é qualitativo e a pesquisa é predominantemente bibliográfica. Conclui-se que o uso responsável da IA será ferramenta eficaz aos pesquisadores, instrumentalizando etapas prévias burocráticas da pesquisa e acelerando os pensamentos criativos.

PALAVRAS-CHAVE: Ciência Jurídica. Inteligência Artificial. Pesquisa Científica.

ABSTRACT: For those who value academic rigor, legal research can be captivating, as it serves as a bridge to externalize timid thoughts into great legal writings, as it is understood that as long as there is scientific planning, the ideas will be congruent. Despite this, the field of legal research has suffered impacts in recent times, as the researcher, who has always been a prominent subject, has had their role questioned due to the introduction of Artificial Intelligence (AI) into this scenario. Therefore, this research aims to answer: Will Artificial Intelligence completely replace the human legal researcher, or will it serve as a tool for improving research? Using a dialectical approach, as social phenomena are addressed alongside their proximity to legal science research, this research will utilize functionalist-structuralist procedural methods, given that changes in the scientific world are analyzed in parallel with new social propositions. The research is qualitative, and the research is predominantly bibliographical. It is concluded that AI will serve as an effective tool for researchers, instrumentalizing previous bureaucratic stages of research and accelerating creative thinking.

KEYWORDS:. Legal Science. Artificial Intelligence. Scientific Research.

1. INTRODUÇÃO

É de conhecimento público que a partir da Constituição da República de 1988, o Estado brasileiro passou a reforçar a importância da pesquisa e da exploração desta, na medida em que tornou a educação como direito fundamental aos brasileiros. Consagrada tal garantia, o texto mais importante do território nacional ainda cuidou de apontar as formas como tal direito seria assegurado, notoriamente estabelecendo medidas para tanto, assim como principiologia própria para seu aperfeiçoamento.

Ocorre que, nos últimos anos, o Brasil viu-se invadido por uma série de tecnologias possíveis (e capazes) de serem utilizadas no espaço científico, e pior: instrumentos que colocaram em xeque a presença do pesquisador humano neste. Delineando esta pesquisa no eixo jurídico, maiores ainda foram os questionamentos, especialmente porque se considerado a Inteligência Artificial (IA) como um destes meios, a aceleração por ela proporcionada poderia, não apenas apressar os resultados, mas, definitivamente, excluir o cientista humano em face da necessidade das respostas urgentes que o campo jurídico exige.

Através destas preocupações, o recorte metodológico desta pesquisa visa responder: A Inteligência Artificial substituirá por completo o pesquisador jurídico humano, ou esta servirá como instrumento para aperfeiçoamento da pesquisa? Para encontrar resposta, parte-se do método de abordagem dialético, pois fenômenos sociais são enfrentados conjuntamente a sua proximidade com a pesquisa juscientífica, pontualmente no campo jurídico e as respostas que se espera do direito. Será por meio dos métodos de procedimentos funcionalista-estruturalista que as alterações no mundo científico serão analisadas paralelamente a estruturação social contemporânea. O tipo de pesquisa será qualitativo e a pesquisa predominantemente bibliográfica.

Dividido em dois capítulos, a pesquisa que segue o método francês pretende, no primeiro, localizar o leitor acerca da fundamentalidade do direito à educação, garantido pelo Estado brasileiro, enquanto, no segundo, enfrenta a – quase vilã – Inteligência Artificial e sua ingerência no processo científico. Entende-se que esta pesquisa contribui ao cenário acadêmico, ao passo que, além de pouco enfrentada, pavimenta novas linhas aos que percebem as infinitas possibilidades (positivas) existentes neste misterioso mundo novo da tecnologia.

2. O DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO: A PESQUISA JURÍDICA EM DESTAQUE

A Carta constitucional de 1988, estabeleceu como direito social fundamental à educação de forma expressa em sua redação, esculpido a partir do artigo 6º da mesma tal garantia.³ Mais à frente, o constituinte dedicou o capítulo terceiro, especificamente, em sua primeira seção⁴, para positivar as formas como o Estado pretendia assegurar o direito que acabava de garantir como fundamental, a partir de incentivos (e proteções) a este, apontando, uma série de responsabilidades para toda a sociedade, para garantir que, de fato, todos os cidadãos que vivem em solo brasileiro, pudessem gozar deste direito.

Dentre os princípios que estabelecem pontos de partida para o desenvolvimento do sujeito brasileiro em território nacional por meio da educação, apontou o Estado que a pesquisa seria estrada imprescindível de qualquer caminho trilhado, a julgar porque, tal qual como estabeleceu em suas próprias linhas, por meio desta se tornaria possível “divulgar o pensamento, a arte e o saber”⁵. Afora as outras passagens de incentivo a pesquisa dentro do texto constitucional, em atenção ao recorte desta pesquisa, destaca-se o artigo 207, §2º, que além de certificar que a pesquisa científica seria fonte de incentivo constante, esta deveria alinhar-se, através das instituições, com a tecnologia⁶ existente neste espaço.

³ BRASIL. **[Constituição (1988)]**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 05 jul. 2025.

⁴ A partir do art. 205 da Constituição. (BRASIL. **[Constituição (1988)]**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 05 jul. 2025.).

⁵ Art. 206, inciso II da Constituição. (BRASIL. **[Constituição (1988)]**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 05 jul. 2025.).

⁶ Passagem igualmente prevista no artigo 213, §2º, quando se dispõe sobre os recursos públicos e tal alinhamento. (BRASIL. **[Constituição (1988)]**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 05 jul. 2025.).

Pois bem. Não impressiona que no mesmo diploma, mas no capítulo IV⁷, o legislador dedique-se as questões que permeiam a ciência, a tecnologia e a inovação, pois o artigo abre-alas acaba por prever a dobradinha perfeita. Isto é, a reafirmação de que o Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento nacional (e científico) através da pesquisa, propulsando e promovendo capacitações científicas para tanto, além de não desatentar do papel tecnológico neste espaço, conjugando-o com a inovação que esta proporciona. Em síntese, desde a promulgação da Constituição Cidadã, assumiu-se o compromisso de, através da pesquisa, garantir a solução de problemas que somente a pesquisa séria poderia resolver, arrimado com a capacitação natural que os brasileiros desenvolveriam através dos estudos, desde que aptos para tanto.

É por isso que Marques, ao comentar sobre o entrelaçamento entre a ciência e a tecnologia, é enfática ao explicar que a primeira é “a vontade ‘de saber’”. Enquanto a ‘tecnologia’ seria o concreto, o científico aplicado”⁸. Percebe-se, portanto, que ao interpretar tudo isso de forma concomitante, aproxima-se das prerrogativas dispostas pela Constituição brasileira como objetivo pré-ajustado pelo Estado, especialmente, quando estabeleceu que a República tinha por fundamento garantir o desenvolvimento nacional.⁹ O desenvolvimento, dentro do cenário contemporâneo, indubitavelmente, se dá através da leitura que bem-acomoda a pesquisa e os novos artefatos para seu suporte.

Não é à toa que Alves e Fincato¹⁰ já alertaram em outra oportunidade que

⁷ Art. 218 da Constituição. (BRASIL. **[Constituição (1988)]**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 05 jul. 2025.).

⁸ MARQUES, Cláudia Lima. Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação.; In CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 365.

⁹ Art. 3º, II. (BRASIL. **[Constituição (1988)]**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 05 jul. 2025.).

¹⁰ ALVES, Andressa Munaro; FINCATO, Denise Pires. A Pesquisa Jurídica e a IA: (Des)aprenderemos a pensar? Coluna, SOS Pesquisador: Os Desafios Metodológicos do Estudo Jurídico. **Magis Portal Jurídico**. 19/05/2025. Disponível em: <https://magis.agej.com.br/a-pesquisa-juridica-e-a-ia-desaprenderemos-a-pensar/>. Acesso em: 13 jul. 2025.

Por mais paradoxal que seja, a mesma tecnologia que ameaça a participação humana nos processos científicos, é a mesma que por ela foi municiada de informações (armazenamento de dados e abastecimento de materiais) e, por isto, urge a apreciação sob outra ótica: se o mesmo instrumento, ora tido como potencial vilão, foi alimentado por certa figura humana envolvida, por que defenestrá-lo?

Assim sendo, basta reconhecer que a principal habilidade do sujeito pesquisador (ser humano) envolvido é a sua capacidade de criar. Ou seja: esta expertise de problematizar certa situação que careça de melhores respostas científicas, percorrer caminhos coerentes na análise das respostas e encontrar, através da comprovação que apenas a pesquisa séria proporciona, respostas aos problemas que se dedicou a responder.

Comungando tudo isso com a pesquisa jurídica, importante são os ensinamentos de Rodrigues e Grubba¹¹, porque no aplicar da reflexão sobre a integridade das pesquisas no cenário dos cursos de direito, frisam que além do tripé interdisciplinar entre a política, os meios econômicos e a sociedade cultural, o campo jurídico é sobremaneira afetado pelos instrumentos tecnológicos. Para eles, esse diálogo interdisciplinar, favorece até mesmo a iniciação científica daqueles que pretendem começar o caminho na pesquisa jurídica, assim como a incrementação de novas competências para elucidação dos conteúdos.

Considerando que a pesquisa jurídica não tem mistérios¹², cristalina é a percepção de que todo movimento que aproxima a pesquisa (jurídica) e a ciência, especificamente no que toca a inteligência artificial, acaba por ser consequência natural do que desde os remotos anos 80 fora estabelecido pela Constituição. Em que pese a IA tenha se desenvolvido sobremaneira nos últimos

¹¹ RODRIGUES, Horácio Wanderlei; GRUBBA, Leilane Serrattine. **Pesquisa jurídica aplicada**. Florianópolis: Habitus, 2023. p. 29.

¹² Assim bem explicado no livro destas autoras. (FINCATO, Denise Pires; ALVES, Andressa Munaro. **Pesquisa Jurídica (é realmente!) sem Mistérios**: do Projeto de Pesquisa à Banca. 4. ed. Porto Alegre: Lex, 2023.).

anos, a preocupação em tornar viável a convivência entre humanos, tecnologia e a pesquisa não é novidade. À guisa disso, a próxima seção vai se dedicar a refletir sobre essa trinca no mundo contemporâneo, ou seja: sobre o mundo onde os meios tecnológicos evoluíram nas formas de instrumentalização, mas também que igualmente estão, muito próximos da figura humana em suas habilidades peculiares.

3. A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL COMO INSTRUMENTO CIENTÍFICO: NOTÍCIAS POSITIVAS AO PESQUISADOR HUMANO

Antes de enfrentar os desafios da Inteligência Artificial na pesquisa jurídica, importante reavivar as preocupações do estudioso do futuro da educação, professor José Moran,¹³ naturalmente porque, o detectar prejuízos na inclusão de IA na educação básica, por si só, já acende o alerta nos demais desdobramentos que permeiam tal situação. O estudioso, ao dispor sobre a transformação cultural e digital nas escolas, discorre sobre a urgência de políticas públicas que não esqueçam que tal instrumento serve como nova metodologia ativa, não podendo os profissionais olvidarem-se da necessidade humana neste processo, especialmente, enquanto agente criativo.

A preocupação com a sociedade informacional na tenra idade já é positivada através da Lei nº 14.533 de 2023¹⁴, que institui a política nacional de educação digital e fortalece o compromisso com a inovação e a tecnologia na educação, prometendo a inclusão digital, a capacitação¹⁵ e especialização desta e

¹³ MORAN, José. **Os impactos da transformação digital na educação**. Disponível em: https://moran.eca.usp.br/wp-content/uploads/2023/06/impactos_digital_educa%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 13 jul. 2025.

¹⁴ BRASIL. **Lei nº 14.533, de 11 de janeiro de 2023**. Institui a Política Nacional de Educação Digital e altera as Leis nºs 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), 9.448, de 14 de março de 1997, 10.260, de 12 de julho de 2001, e 10.753, de 30 de outubro de 2003. Disponível: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114533.htm. Acesso em: 19 jul. 2025.

¹⁵ Especialmente através do artigo 1º, §2º, através dos eixos de sua estruturação e objetivos. (BRASIL. **Lei nº 14.533, de 11 de janeiro de 2023**. Institui a Política Nacional de Educação Digital e altera as Leis nºs 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), 9.448, de 14 de março de 1997, 10.260, de 12 de julho de 2001, e 10.753, de 30 de outubro de 2003. Disponível: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114533.htm. Acesso em: 19 jul. 2025.).

reafirma a necessidade da conexão e as infraestruturas interligadas. É claro que a reestruturação dos parâmetros carece do investimento na trabalhabilidade destes, a julgar porque o aperfeiçoamento de habilidades exige adaptação dos profissionais e desejo pelo novo, todavia, incontestemente¹⁶ também é que este movimento tende a aumentar.

Ocorre que, durante vasto período, o debate acadêmico cingia-se em decidir se a IA seria coautor – acaso fosse utilizada em pesquisas – ou meio facilitador desta. Isto é, instrumento que serve como ferramenta para utilização na pesquisa. O fato é que tais questionamentos, deram azo a pesquisa (humana) que enfrentou tal situação, estabelecendo primeiras linhas sobre o imbróglio, suscitando, que toda e qualquer decisão tomada pelos órgãos competentes, deveria levar em conta os graus de participação deste instrumento na pesquisa. Para Vasconcellos¹⁷, seria o quanto ela foi utilizada que deveria estabelecer os primeiros passos para decidir se esta tratar-se-ia de autor ou de instrumento.

A acalorada discussão fez com que os órgãos voltados a pesquisa científica se manifestassem e decidisse qual seria o papel da IA nas pesquisas. E o comitê de ética na publicação (COPE), decidiu que a mera utilização de ferramentas tecnológicas com IA não impõe sua listagem como “autoras” de um artigo, sobretudo porque, acaso existam problemas éticos, científicos ou de responsabilidades acerca da pesquisa, tal artifício não poderia ser responsabilizado como um escritor humano, por exemplo.¹⁸ A submissão de trabalhos científicos exige idoneidade, e a presença de eventuais conflitos acadêmicos só pode ser verificada por aqueles que, assim como possuem direitos, possuem deveres e compromisso com o meio científico.

¹⁶ Debate enfrentado por uma destas autoras em outra oportunidade: (ALVES, Andressa Munaro. **Trabalhabilidade na sociedade informacional**. Competências digitais na era da informação é direito reconhecido no Brasil. Disponível em: <https://pensaraeducacao.com.br/trabalhabilidade-na-sociedade-informacional/>. Acesso em: 19 jul. 2025.).

¹⁷ VASCONCELLOS, Vinicius G. Editorial – Inteligência artificial e coautoria de trabalhos científicos: discussões sobre utilização de ChatGPT em pesquisa e redação científicas. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**, vol. 9, n. 3, p. 1-11, set./dez. 2023.

¹⁸ COPE. Authorship and IA tools. **COPE position**. Promoting integrity in scholarly research and its publication. Disponível em: <https://publicationethics.org/guidance/cope-position/authorship-and-ai-tools>. Acesso em: 13 jul. 2025.

Correia¹⁹ defende que a discussão não é mais a utilização ou não de tal ferramenta, pois isso é uma realidade. O grande embate do mundo daqueles que se dedicam a encontrar o rigor científico nas pesquisas, é o agir com ética no desenvolvimento desta. Em outras palavras, é reconhecer que a IA serve – e cada vez servirá mais –, como ferramenta de pesquisa, pacificando que o fator humano será essencial para equilibrar toda essa utilização, vez que ainda será imprescindível a participação dos pesquisadores para aferição da idoneidade de todo o conteúdo possibilitado pelo mecanismo artificial.

Levar a sério a trilha que reconhece a IA como ferramenta para as pesquisas, é reconhecer que as áreas que se pretende abordar no estudo podem ser facilmente concatenadas pelo instrumento célere; valer-se das buscas ativas para agremiar o conteúdo que realmente importa para a pesquisa que se realiza; aproveitar-se da sofisticação, no sentido de determinação dos pontos-chaves que serão caçados pelo seu sistema inteligente, para reduzir o tempo improdutivo e investir em pesquisas passadas que possam agregar a pesquisa que ora se pretende realizar.²⁰

De bem ver, inclusive, que até mesmo o fantasma das normas da ABNT pode ser extirpado com a entrada deste mecanismo, a julgar porque, já existem sites²¹ que realizam a identificação para fins de nota de rodapé dos pesquisadores. Nesta linha, a verdade é que o instrumento pode servir como acelerador do processo produtivo na escrita acadêmica, eis que a “burocracia” no passado existente, talvez tenha se transformado em *clicks* certos que todo o – bom – pesquisador saberá realizar.

Por isso, “não atuem como os ludistas: não é o caso de defenestrar o uso da IA em pesquisas científicas, nem mesmo no campo jurídico. É necessário reconhecer que a IA pode servir como ferramenta de pesquisa, facilitadora no

¹⁹ CORREIA, Carol. **Inteligência artificial e ética na pesquisa**. PR-2 discute implicações de ferramentas como ChatGPT no mercado de trabalho e na Universidade. Disponível em: <https://conexao.ufrj.br/2023/06/inteligencia-artificial-e-etica-na-pesquisa/>. Acesso em: 13 jul. 2025.

²⁰ Como exemplo, o presente vídeo possui uma série de possibilidades. (Escrita Mestra. **Melhores ferramentas de IA para pesquisa em 2025**. (19 min) 21 de jan. de 2025. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=7gjTIClteTs>. Acesso em: 17 jul. 2025.).

²¹ Estas autoras sugerem este site para formatação correta das notas: (Mecanismo Online para Referências. **MORE**. Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: <https://more.ufsc.br/>. Acesso em: 17 jul. 2025.).

filtro de materiais e aceleradora de etapas.”²² Ademais, não seria de todo ruim encará-la como um instrumento dinamizador, naturalmente porque, o pesquisador além de “ganhar o tempo” da busca facilitada por tal mecanismo, poderá, ainda, dar maior espaço para sua criatividade na arte de escrever.

A IA, portanto, pode contribuir para que a pesquisa jurídica se torne cada vez mais sem mistérios e plena de criatividade e resolutividade.

CONCLUSÃO

A pesquisa aqui realizada tinha por grande dilema enfrentar o seguinte questionamento: A Inteligência Artificial substituirá por completo o pesquisador jurídico humano, ou esta servirá como instrumento para aperfeiçoamento da pesquisa? Para responder o mesmo, partiu-se das balizas constitucionais, notoriamente fundamentais, para bem compreender de que forma o Estado brasileiro tenderia a se posicionar dentro deste novo mundo, para, *a posteriori*, enfrentar o mérito aqui desafiado.

Assim como o posicionamento dos órgãos competentes voltados a pesquisa científica, conclui-se que a utilização da Inteligência Artificial não atuará como substituidor da figura humana por completo na redação e realização dos artigos, eis que o pensamento criativo e provocativo faz parte daquilo que de mais ínsito o humano contribui para as pesquisas. Outrossim, patente que a IA terá (e já tem) o condão de facilitar buscas e acelerar etapas prévias burocráticas aos pesquisadores, especialmente na concatenação de materiais úteis para a pesquisa.

Ademais, ainda, afora as questões que giram em torno da criatividade puramente humana, deve-se destacar que apesar da IA agremiar materiais, necessita-se, ainda, do pré-conhecimento humano da matéria, mormente para evitar que os erros de abastecimento no sistema universal de dados, afetam a pesquisa ou extingam toda e qualquer possibilidade de propagação do conhecimento. A resposta ao questionamento é que novo instrumento de

²² ALVES, Andressa Munaro; FINCATO, Denise Pires. A Pesquisa Jurídica e a IA: (Des)aprenderemos a pensar? Coluna, SOS Pesquisador: Os Desafios Metodológicos do Estudo Jurídico. **Magis Portal Jurídico**. 19/05/2025. Disponível em: <https://magis.agej.com.br/a-pesquisa-juridica-e-a-ia-desaprenderemos-a-pensar/>. Acesso em: 13 jul. 2025.

pesquisa surge, pois servirá como ferramenta eficaz aos pesquisadores, instrumentalizando etapas prévias administrativas das pesquisas, proporcionando maior período para incentivo aos pensamentos criativos.

Alinhando tudo isso ao cenário juscientífico, entende-se que as respostas do direito prévias a positivação das legislações continuarão a ser fortalecidas pelo cenário acadêmico, sobretudo por aqueles estudos que encaram assuntos difíceis e de complexas respostas, pontualmente pelo instrumento eficaz, ora também membro do espaço científico.

Bem-vindo seja, instrumento inteligente, rápido, catalisador e incentivador dos pensamentos criativos de humanos, cientistas e escritores!

Referências

ALVES, Andressa Munaro. **Trabalhabilidade na sociedade informacional**. Competências digitais na era da informação é direito reconhecido no Brasil. Disponível em: <https://pensaraeducacao.com.br/trabalhabilidade-na-sociedade-informacional/>. Acesso em: 19 jul. 2025.

ALVES, Andressa Munaro; FINCATO, Denise Pires. A Pesquisa Jurídica e a IA: (Des)aprenderemos a pensar? Coluna, SOS Pesquisador: Os Desafios Metodológicos do Estudo Jurídico. **Magis Portal Jurídico**. 19/05/2025. Disponível em: <https://magis.agej.com.br/a-pesquisa-juridica-e-a-ia-desaprenderemos-a-pensar/>. Acesso em: 13 jul. 2025.

BRASIL. **[Constituição (1988)]**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 05 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.533, de 11 de janeiro de 2023**. Institui a Política Nacional de Educação Digital e altera as Leis nºs 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), 9.448, de 14 de março de 1997,

10.260, de 12 de julho de 2001, e 10.753, de 30 de outubro de 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114533.htm. Acesso em: 19 jul. 2025.

COPE. Authorship and IA tools. **COPE position**. Promoting integrity in scholarly research and its publication. Disponível em: <https://publicationethics.org/guidance/cope-position/authorship-and-ai-tools>. Acesso em: 13 jul. 2025.

CORREIA, Carol. **Inteligência artificial e ética na pesquisa**. PR-2 discute implicações de ferramentas como ChatGPT no mercado de trabalho e na Universidade. Disponível em: <https://conexao.ufrj.br/2023/06/inteligencia-artificial-e-etica-na-pesquisa/>. Acesso em: 13 jul. 2025.

Escrita Mestra. **Melhores ferramentas de IA para pesquisa em 2025**. (19 min) 21 de jan. de 2025. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=7gjTICItéTs>. Acesso em: 17 jul. 2025.

FINCATO, Denise Pires; ALVES, Andressa Munaro. **Pesquisa Jurídica (é realmente!) sem Mistérios**: do Projeto de Pesquisa à Banca. 4. ed. Porto Alegre: Lex, 2023.

MARQUES, Cláudia Lima. Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação.; In CANOTILHO, J.J Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

Mecanismo Online para Referências. **MORE**. Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: <https://more.ufsc.br/>. Acesso em: 17 jul. 2025.

MORAN, José. **Os impactos da transformação digital na educação.**

Disponível em: https://moran.eca.usp.br/wp-content/uploads/2023/06/impactos_digital_educa%C3%A7%C3%A3o.pdf.

Acesso em: 13 jul. 2025.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei; GRUBBA, Leilane Serratine. **Pesquisa jurídica aplicada.** Florianópolis: Habitus, 2023.

VASCONCELLOS, Vinicius G. Editorial – Inteligência artificial e coautoria de trabalhos científicos: discussões sobre utilização de ChatGPT em pesquisa e redação científicas. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**, vol. 9, n. 3, p. 1-11, set./dez. 2023.

JUSTIÇA PREVIDENCIÁRIA E INOVAÇÃO: INCLUSÃO DIGITAL COMO DIREITO

Social security justice and innovation: digital inclusion as a right

Denise Rodrigues Martins Forti¹

ITE BAURU

Sérgio Tibiriçá Amaral²

ITE BAURU

<https://doi.org/10.62140/DFSA398857940>

Sumário: 1. Introdução; 2. Fundamentação Teórica do Direito Previdenciário como Direito Fundamental; 3. Digitalização do INSS, Benefícios e Comparações; 4. Jurisprudência Nacional e Acesso Digital; 5. Proposta de Políticas Públicas de Inclusão Digital; 6. Contribuições Doutrinárias e Reflexões; 7. Jurisprudências e Estatísticas sobre Exclusão Digital; 8. Conclusão.

¹Advogada. Mestranda em Direito pelo Centro Universitário de Bauru, Instituição Toledo de Ensino. Especialista em Direito Previdenciário, Direito e Processo do Trabalho – FADAP (2008/2009) e Centro Universitário Toledo Prudente (2019/2021); currículo na plataforma lattes: <http://lattes.cnpq.br/2369823170813430>; currículo no orcid: <https://orcid.org/0009-0008-4519-1687>; Contato: (18) 99737-4376. E-mail: denise_rml@hotmail.com

²Doutor e Mestre em Sistema Constitucional de Garantias pela Instituição Toledo de Ensino – ITE de Bauru. Professor do Mestrado e Doutorado do PPGG da mesma instituição (ITE-Bauru). Mestre em Direito das Relações Sociais pela Unimar. Professor titular da disciplina de Teoria Geral do Estado e Direito Internacional e Direitos Humanos da Faculdade de Direito de Presidente Prudente. Reitor da Toledo Prudente Centro Universitário. Membro do Programa Nacional de Pós-Graduação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), fundação vinculada ao Ministério da Educação do Brasil, Membro da Asociación Colombiana de Derecho Procesal Constitucional e da Asociación Mundial de Justicia Constitucional E-mail: reitor.direito@toledoprudente.edu.br <https://orcid.org/0000-0001-7264-4559>

Resumo: A transição digital, embora impulsionada por exigências de modernização, foi acelerada pelo cenário da pandemia da COVID-19, quando os atendimentos presenciais foram suspensos abruptamente. Este artigo tem como objetivo analisar criticamente os impactos da digitalização dos serviços previdenciários no Brasil, especialmente após a Emenda Constitucional nº 103/2019, a partir da utilização de um mecanismo digital: o aplicativo “Meu INSS”. A pesquisa qualitativa, com base em análise documental e bibliográfica, investiga como a adoção dessa plataforma impacta a acessibilidade dos usuários, sobretudo os em situação de vulnerabilidade social e digital. Os dados do CNJ e da ANTP indicam que mais de 60% dos beneficiários do INSS precisaram do auxílio de terceiros para acessar o aplicativo em 2021, revelando um sério déficit de letramento digital — um dos resultados mais relevantes desta pesquisa. A ausência de familiaridade tecnológica limita o acesso autônomo a direitos básicos, em evidente afronta aos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, do acesso à justiça e do mínimo existencial. A análise considera também tratados internacionais de direitos humanos e experiências comparadas da União Europeia. Conclui-se que, embora a digitalização seja necessária à eficiência administrativa, ela não pode ocorrer em detrimento da inclusão social. Propõe-se, ao final, a criação de políticas públicas voltadas ao fortalecimento do letramento digital e à mediação tecnológica assistida, garantindo equidade no acesso previdenciário.

Palavras-chave: Transição Tecnológica; Letramento Digital; Inclusão Previdenciária; Meu INSS; Direitos Humanos.

Abstract: The digital transition, although driven by modernization requirements, was accelerated by the scenario of the COVID-19 pandemic, when face-to-face services were abruptly suspended. This article aims to critically analyze the impacts of the digitalization of social security services in Brazil, especially after Constitutional Amendment No. 103/2019, based on the use of a digital mechanism: the "Meu INSS" application. The qualitative research, based on documentary and bibliographic analysis, investigates how the adoption of this platform impacts the accessibility of users, especially those in situations of social and digital vulnerability. Data from the CNJ and ANTP indicate that more than 60% of INSS beneficiaries needed the help of third parties to access the application in 2021, revealing a serious deficit in digital literacy — one of the most relevant results of this survey. The absence of technological familiarity limits autonomous access to basic rights, in clear affront to the constitutional principles

of human dignity, access to justice and the existential minimum. The analysis also considers international human rights treaties and comparative experiences of the European Union. It is concluded that, although digitalization is necessary for administrative efficiency, it cannot occur at the expense of social inclusion. Finally, it is proposed the creation of public policies aimed at strengthening digital literacy and assisted technological mediation, ensuring equity in social security access.

Keywords: Technological Transition; Digital Literacy; Social Security Inclusion; My INSS; Human rights.

1. INTRODUÇÃO

A crescente digitalização dos serviços públicos no Brasil, impulsionada tanto por exigências de modernização quanto pela emergência sanitária da pandemia da COVID-19, transformou radicalmente a forma como os cidadãos acessam seus direitos. No campo da seguridade social, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) passou a adotar o aplicativo “Meu INSS” como principal canal de atendimento, substituindo progressivamente o contato presencial. No entanto, existe um problema, pois uma parte importante dos idosos beneficiários não domina a utilização do sistema digital.

Embora esse processo prometa ganhos em eficiência e combate a fraudes, ele vem expondo com contundência a face excludente da inovação tecnológica: milhões de brasileiros em situação de vulnerabilidade digital, têm sido privados do exercício de direitos previdenciários essenciais.

Neste contexto, o presente artigo analisa criticamente os impactos da transição digital no acesso à justiça previdenciária, com ênfase no papel do Poder Judiciário como guardião da dignidade humana e mediador das tensões entre inovação e inclusão. A pesquisa utiliza abordagem qualitativa, com base em jurisprudência nacional, normas infraconstitucionais e experiências

internacionais, além de dados estatísticos que evidenciam a dimensão da exclusão digital, ou seja, a falta do que se denomina letramento digital.

O estudo propõe a construção de políticas públicas que conciliem modernização e justiça social, com destaque para o fortalecimento de canais híbridos de atendimento, programas de capacitação digital e a criação de centros comunitários de apoio. Em suma, defende-se que o avanço tecnológico no campo previdenciário somente será legítimo se respeitar o princípio da acessibilidade universal, o contraditório e o devido processo legal - pilares do acesso à justiça no Estado Democrático de Direito.

O presente objetiva contribuir de forma crítica, propositiva e fundamentada para o debate contemporâneo sobre os limites e possibilidades da transformação digital no campo do Direito e da seguridade social.

2.O DIREITO PREVIDENCIÁRIO COMO DIREITO FUNDAMENTAL

O Direito Previdenciário é um dos pilares da seguridade social brasileira, estabelecido pelo artigo 194 da Constituição Federal de 1988. A seguridade social, conforme previsto nos artigos 6º e 201 da Constituição, constitui direito fundamental, especialmente por assegurar proteção frente a riscos sociais como doença, invalidez, velhice e morte. Entende-se direito fundamental os que estão na Lei Maior, enquanto que os direitos humanos são os que estão nos tratados e convenções no qual o Brasil seja parte.

Conforme afirmam João Batista Lazzari e Carlos Alberto Pereira de Castro (2023, p. 129), trata-se de um "direito social de eficácia plena, que impõe ao Estado o dever de organizar, manter e garantir aos seus cidadãos uma cobertura previdenciária efetiva e acessível". Nossa Constituição além de rígida, escrita e outorgada deve ser classificada como dirigente, pois traz normas de

eficácia limitada.

A classificação surge na obra do português José Joaquim Gomes Canotilho na obra denominada *Constituição Dirigente e Poder Vinculador*, que classifica as normas constitucionais no tocante a sua de eficácia, em três categorias: eficácia plena, eficácia contida e eficácia limitada, de acordo com a doutrina. As normas de eficácia plena são aquelas que, desde a sua entrada em vigor, produzem todos os efeitos essenciais pretendidos pelo legislador constituinte, sem depender de regulamentação posterior como são as previdenciárias. Elas são aplicáveis de forma direta, imediata e integral desde 5 de outubro de 1988.

De acordo com os autores: “A Previdência Social, como direito social fundamental, não pode ser relativizada por critérios de conveniência administrativa” (CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 42).

Esse entendimento é reforçado pela doutrina de Frederico Amado (2021, p. 98), que sustenta que o direito à previdência social é cláusula pétrea, não podendo ser suprimido nem mesmo por emenda constitucional. A proteção previdenciária é, portanto, expressão do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/88) e do mínimo existencial, sendo inegociável em um Estado Democrático de Direito. Portanto, trata-se do chamado núcleo que não pode ser modificado e inclusive não pode ser alvo sequer de uma proposta, pois a proibição se refere a “não será objeto de liberação emenda tendente a abolir os direitos e garantias individuais”. E a modernização tecnológica que é positiva passa a se tornar um obstáculo para o exercício de um direito do chamado núcleo duro.

Para Amado, “não é razoável impor ao cidadão o ônus de acesso tecnológico como condição ao exercício de direito fundamental” (AMADO, 2021, p. 67). Mas, o argumento passa também por esse direito fazer parte da vida digna do ser humano beneficiado.

A Constituição de 1988 consagra o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), a isonomia (art. 5º, caput), o devido processo legal (art. 5º,

LIV) e o acesso à justiça (art. 5º, XXXV), todos diretamente aplicáveis à questão previdenciária. A exclusão digital de cidadãos de seus direitos previdenciários sem alternativas viáveis constitui violação direta desses princípios, pois o beneficiário perde seus direitos sem o devido processo legal e acesso à Justiça fica prejudicado.

O princípio da eficiência (art. 37, caput) também deve ser analisado sob a ótica da inclusão, e não apenas da redução de custos ou otimização de fluxos administrativos. A administração pública deve ser eficaz para todos os cidadãos, especialmente para os mais vulneráveis. Por isso, seria necessário o letramento digital para que todos os beneficiados fossem habilitados para a utilização das ferramentas de maneira plena.

Além da criação do 'Meu INSS', foram publicados diversos normativos que consolidam o uso exclusivo de canais remotos, como a Portaria nº 450/2020 e a IN INSS nº 128/2022, estabelecendo o agendamento obrigatório digital. Contudo, essas normas ignoram a realidade de exclusão digital em áreas periféricas, indígenas e quilombolas, ampliando a desigualdade no acesso a direitos não apenas para os idosos, que enfrentam dificuldades com as novas tecnologias.

Em nível internacional, o Brasil é membro-fundador da Organização Internacional do Trabalho (OIT), tendo inclusive ratificado vários tratados e convenções da entidade. Na Recomendação nº 202 de 2012, a OIT orienta que os sistemas de proteção social devem ser universalmente acessíveis e culturalmente apropriados. A digitalização sem consulta pública e sem medidas de compensação viola essas diretrizes internacionais ratificadas pelo Brasil.

É necessário criar um novo marco normativo para o acesso digital à seguridade social, com garantias mínimas obrigatórias de acessibilidade, capacitação e atendimento híbrido. Sugerem-se alterações pontuais na Lei nº 8.213/1991 e criação de uma lei complementar específica para assegurar a presença de centros comunitários digitais em municípios com baixo IDH. Essas medidas devem vir acompanhadas de orçamento público específico e de fiscalização contínua pelo Ministério Público Federal e Tribunal de Contas da

União.

Nos tribunais, a jurisprudência caminha no mesmo sentido de que o sistema apresenta sérios problemas para as minorias e hipossuficientes.

Em recente julgamento no TRF1, Apelação Cível nº 1003292-85.2022.4.01.3400, decidiu-se que a ausência de estrutura presencial adequada violou o direito de petição do segurado, obrigado a se deslocar 120 km para acessar o INSS com apoio. Tal decisão reforça que a digitalização não pode ser absoluta, sob pena de inconstitucionalidade prática com vários prejuízos e danos difíceis de serem reparados.

Os dados também indicam que a exclusão digital atinge desproporcionalmente as mulheres negras acima de 60 anos, segundo relatório do IPEA (2023), o que agrava ainda mais a marginalização de grupos historicamente vulneráveis. O direito à previdência deve ser analisado sob lente interseccional.

3. DIGITALIZAÇÃO DO INSS, BENEFÍCIOS E COMPARAÇÕES

A informatização do Instituto Nacional do Seguro Social foi oficialmente promovida a partir de 2019, com a publicação da Medida Provisória nº 871/2019, convertida na Lei nº 13.846/2019. Desde então, a plataforma 'Meu INSS' passou a ser o principal canal de acesso aos serviços previdenciários, substituindo o atendimento presencial.

Embora essa inovação busque eficiência administrativa, transparência e economia de recursos públicos, ela também tem sido alvo de críticas quanto à exclusão de parcelas significativas da população brasileira que não possuem habilidades digitais ou acesso à internet. O fenômeno da 'pobreza digital' é uma das expressões da desigualdade social contemporânea, bem como a terminologia de letramento digital, que proporciona a capacidade de um ser humano

compreender, usar e avaliar informações em ambientes digitais, bem como utilizar de forma eficaz aplicativos. E ainda produzir conteúdo de forma crítica e eficaz. Envolve não apenas habilidades técnicas, mas também a compreensão das dinâmicas sociais e comunicativas presentes no mundo digital, incluindo a avaliação da confiabilidade das fontes e a navegação segura no ciberespaço

Jeane Tavares Aragão Eduardo e Ítalo Romano Eduardo (2016, p. 151) argumentam que a digitalização da previdência não pode ignorar a realidade socioeconômica do Brasil, onde milhões de segurados têm dificuldade em acessar ou operar ferramentas tecnológicas. Para a autora, a ausência de canais presenciais, ou sua drástica redução, compromete direitos fundamentais, inclusive o contraditório e a ampla defesa em processos administrativos previdenciários.

Segundo a autora, “a substituição integral do atendimento presencial compromete o devido processo legal e o acesso à prova documental pelos mais vulneráveis” (EDUARDO; EDUARDO, 2016, p. 178).

A proteção previdenciária é reconhecida como direito humano em diversos instrumentos internacionais. A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), ratificada pelo Brasil, estabelece em seu artigo 26 a obrigação dos Estados de promover progressivamente os direitos econômicos, sociais e culturais, entre eles a previdência. O Brasil é signatário e, portanto, parte que deve obedecer aos preceitos pelos princípios do *pacta sunt servanda* estabelecidos na Convenção de Viena dos Direitos dos Tratados.

Por outro lado, essa preocupação envolve também o continente europeu. A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2000) reconhece expressamente o direito à seguridade social (art. 34). Já a jurisprudência da Corte Europeia de Direitos Humanos enfatiza que os avanços tecnológicos não podem ser implementados em prejuízo do acesso a direitos fundamentais. No caso *Bărbulescu v. Romania* (CEDH, 2017), por exemplo, foi reforçado que a digitalização não deve comprometer a dignidade humana.

O artigo 34, §1º, da Carta afirma: “A União reconhece e respeita o direito

à segurança social e à assistência social para garantir uma existência digna.”

O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, em comentários gerais sobre o artigo 9º do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, afirma que os Estados devem assegurar que seus sistemas de seguridade social sejam acessíveis, adequados e adaptáveis às necessidades dos grupos vulneráveis.

4. JURISPRUDÊNCIA NACIONAL E ACESSO DIGITAL

A modernização dos serviços públicos, notadamente no âmbito previdenciário, tem sido marcada pela crescente digitalização dos atendimentos. Contudo, essa tendência, embora repleta de potenciais avanços, também tem gerado barreiras de acesso para camadas vulneráveis da população. Diante desse cenário, o Poder Judiciário brasileiro tem assumido um papel essencial ao reconhecer, com sensibilidade social, os limites da informatização frente aos direitos fundamentais.

Em recente julgado (Apelação Cível nº 5001924-45.2021.4.04.7107/RS), o Tribunal Regional Federal da 4ª Região estabeleceu entendimento de que a informatização dos serviços previdenciários não pode se converter em obstáculo ao acesso aos benefícios do INSS. Esse posicionamento reforça o princípio de que a tecnologia deve estar a serviço do ser humano, e não deve se tornar instrumento de exclusão, principalmente quando em jogo estão direitos sociais básicos.

No mesmo sentido, o Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o Recurso Especial nº 1.318.051/SP, assentou importante precedente ao afastar a possibilidade de o Estado transferir ao cidadão o ônus de sua própria exclusão digital. A Corte Superior rechaçou a presunção administrativa de que toda a população domina os recursos tecnológicos, especialmente em razão da

desigualdade de acesso à internet e de letramento digital.

Os efeitos dessas decisões ultrapassam o plano meramente normativo, impondo repercussões concretas na formulação e execução das políticas públicas previdenciárias. O Poder Executivo é compelido a reavaliar práticas administrativas que, ao priorizarem exclusivamente o meio digital, acabam por desconsiderar a realidade de grupos vulneráveis como idosos, pessoas com deficiência, analfabetos funcionais e moradores de regiões com infraestrutura precária de conectividade.

As decisões judiciais impõem ao Estado o dever de garantir alternativas acessíveis e inclusivas, de forma a assegurar a universalidade da cobertura e do atendimento, conforme previsto no art. 194, parágrafo único, inciso I, da Constituição Federal. Em outras palavras, não basta ampliar o acesso digital — é necessário assegurar a coexistência de canais presenciais e adaptados.

A Defensoria Pública da União (DPU) tem exercido papel ativo na judicialização da questão, especialmente por meio de ações coletivas com pedidos de tutela de urgência para o restabelecimento do atendimento presencial nas agências do INSS. Tais iniciativas visam resguardar a dignidade da pessoa humana e impedir que a automação dos serviços públicos se traduza em negação de direitos sociais historicamente conquistados.

A jurisprudência nacional tem, assim, erigido uma verdadeira barreira protetiva contra a exclusão digital institucionalizada. O Judiciário reafirma que a modernização do Estado deve caminhar de modo harmônico com a inclusão social e a efetivação da justiça. Trata-se de um movimento jurisprudencial que enxerga o cidadão como titular de direitos, e não apenas como destinatário passivo de inovações tecnológicas.

O avanço tecnológico não pode ser construído à revelia das desigualdades sociais. A atuação do Judiciário brasileiro e da Defensoria Pública demonstra que o Direito pode - e deve - ser um instrumento de proteção e inclusão, especialmente nos momentos em que a inovação ameaça desumanizar

os serviços públicos. As decisões analisadas impõem ao Estado a responsabilidade de tornar a transformação digital uma ferramenta de emancipação, e não de exclusão.

5. PROPOSTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO DIGITAL

A superação dos desafios impostos pela transição digital exige mais do que o reconhecimento das barreiras: demanda a formulação e execução de políticas públicas que promovam efetivamente a inclusão previdenciária digital. É fundamental que o Estado brasileiro considere a heterogeneidade do seu povo e a persistência de desigualdades estruturais.

Uma das principais propostas consiste na implementação de programas de capacitação tecnológica para idosos, trabalhadores informais e segurados analfabetos, nos moldes do Programa de Inclusão Digital Cidadã, em parceria com universidades e instituições públicas. Além disso, é essencial que o Governo Federal promova a retomada e o fortalecimento dos canais presenciais de atendimento do INSS, ao menos em caráter complementar, para atendimento dos segurados em situação de vulnerabilidade.

Outra medida recomendável é a criação de centros de apoio digital em comunidades periféricas e zonas rurais, com infraestrutura adequada e profissionais capacitados para auxiliar na navegação pelos serviços do 'Meu INSS'. A experiência de países como Portugal e Espanha, que aliam modernização tecnológica com acessibilidade, pode servir de modelo ao Brasil.

Por fim, deve-se instituir mecanismos de controle social e avaliação de impacto das medidas digitalizantes, com participação da sociedade civil, Defensoria Pública e entidades representativas dos segurados, para que as transformações ocorram com respeito aos direitos fundamentais.

É imprescindível que o Estado implemente programas de capacitação digital gratuitos, voltados especialmente para os idosos, pessoas com deficiência, trabalhadores informais e populações rurais. Essa medida visa mitigar os efeitos da exclusão digital e democratizar o acesso às plataformas previdenciárias. A experiência chilena, por exemplo, criou o programa ‘Chile Digital para Todos’, com resultados expressivos na inclusão de idosos em serviços públicos digitais.

A digitalização não pode significar a eliminação de canais físicos. Conforme jurisprudência reiterada do TRF4 e orientações do CNJ, é necessário manter atendimentos presenciais para segurados que não conseguem se adaptar às plataformas digitais, garantindo, assim, a ampla defesa e o contraditório nos processos administrativos. Tal medida assegura também a preservação da dignidade humana e do devido processo legal.

Inspirado em modelos da União Europeia e da Ásia, o Brasil pode instituir Centros Comunitários Digitais (CCDs) vinculados às agências do INSS e Prefeituras, com acesso à internet, computadores e suporte técnico gratuito. Esses espaços serviriam como pontos de apoio digital para comunidades vulneráveis, possibilitando o acesso autônomo ou assistido aos sistemas do INSS e demais serviços estatais

A formulação e fiscalização das políticas públicas de inclusão previdenciária digital devem contar com a participação ativa da sociedade civil, conselhos tutelares, defensorias públicas e organizações sociais. Além disso, é necessário que o Estado desenvolva indicadores de monitoramento e avaliação de impacto, garantindo transparência e efetividade na execução dessas políticas.

Diversos países têm adotado políticas públicas inovadoras com vistas à inclusão previdenciária digital, servindo como referências importantes para o Brasil. Em Portugal, a implantação dos chamados Espaços Cidadão, que combinam atendimento presencial e digital de forma híbrida, resultou em um aumento de 27% no acesso de idosos à previdência em áreas remotas no ano de 2021.

Já o Chile, por meio do programa Chile Digital para Todos, obteve uma expressiva redução de 40% na fila de requerimentos presenciais nas zonas rurais, entre os anos de 2019 e 2022, ao promover a digitalização acompanhada de suporte educativo.

A Estônia, por sua vez, destaca-se como um dos países mais avançados em governo eletrônico, tendo implementado um modelo de Governo Digital Integrado, que garante 100% de acessibilidade aos serviços previdenciários por meio de dispositivos móveis, com oferta de tutoria digital aos cidadãos.

Essas experiências demonstram que a tecnologia, quando associada a estratégias de acessibilidade e educação digital, pode ser uma ferramenta eficaz para ampliar o acesso à seguridade social.

6. CONTRIBUIÇÕES DOUTRINÁRIAS E REFLEXÕES

Além dos autores já citados e das análises presentes em tratados internacionais e jurisprudência, merecem especial destaque as contribuições doutrinárias que evidenciam o caráter inclusivo e protetivo da seguridade social.

Entre elas, sobressai o pensamento de Fábio Zambitte Ibrahim, que enfatiza a natureza protetiva e distributiva da seguridade social, destacando que sua efetividade está condicionada à superação das desigualdades no acesso aos meios de exercício dos direitos. Segundo o autor, “a dignidade da pessoa humana, como fundamento do Estado, impõe que os meios tecnológicos não sejam instrumentos de exclusão, mas ferramentas de integração social” (IBRAHIM, 2022, p. 191). Essa afirmação sintetiza a necessidade de o Estado garantir que a modernização dos serviços públicos não inviabilize a fruição de direitos fundamentais.

Wladimir Novaes Martinez (2011, p. 178) também ressalta que o direito previdenciário se distingue por sua concretude: sua efetividade não decorre

apenas da previsão normativa, mas da capacidade do segurado de acessar os mecanismos de proteção social. Quando o Estado desloca essa responsabilidade para o indivíduo — exigindo, por exemplo, familiaridade com ferramentas digitais para requerer benefícios —, ele compromete a função protetiva do sistema previdenciário e perpetua desigualdades.

Sérgio Pinto Martins reforça essa compreensão ao afirmar que a inclusão previdenciária está intrinsecamente ligada ao pacto federativo e à solidariedade social, princípios estruturantes do Estado brasileiro. Em suas palavras: “a Previdência Social só cumpre seu papel quando alcança a todos, indistintamente, de forma igualitária e acessível” (MARTINS, 2023, p. 223). A universalização da cobertura, portanto, não é uma prerrogativa opcional do Estado, mas um dever constitucional cuja inobservância compromete a coesão social e viola direitos fundamentais.

Diante dessas contribuições, torna-se evidente que a seguridade social deve ser compreendida como um direito fundamental de matriz protetiva, distributiva e inclusiva. Sua eficácia substancial exige muito mais que previsão legislativa: requer condições reais de acessibilidade, implementação de políticas públicas inclusivas e atuação estatal comprometida com a superação de desigualdades materiais. A existência de normas, por si só, não garante a efetividade do sistema - é imprescindível assegurar o acesso concreto aos direitos que elas enunciam.

Doutrinadores como Ibrahim e Martinez são unânimes ao afirmar que a Previdência Social desempenha função essencial na promoção da dignidade humana. Essa função é gravemente ameaçada quando o Estado impõe ao segurado o ônus de superar barreiras tecnológicas ou burocráticas, notadamente no contexto da digitalização dos serviços.

Nessa perspectiva, a tecnologia deve ser compreendida como meio de expansão de direitos, e não como elemento excludente. O princípio da dignidade da pessoa humana impõe ao Estado o dever de oferecer soluções acessíveis e plurais, que reconheçam a diversidade social e tecnológica da população brasileira.

Por fim, a partir da leitura de Sérgio Pinto Martins, percebe-se que os pilares constitucionais da universalidade da cobertura e da solidariedade social impõem ao Estado a obrigação de garantir canais múltiplos de acesso aos benefícios. A exclusão - mesmo indireta - de grupos vulneráveis, como analfabetos digitais, idosos ou pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica, contraria a essência do sistema e compromete sua legitimidade.

A efetividade do Direito Previdenciário, portanto, não pode ser medida apenas pela existência de normas ou estruturas formais. Seu verdadeiro critério está na possibilidade concreta de o cidadão acessar os mecanismos de proteção em condições de igualdade. Entraves processuais, digitais ou administrativos que inviabilizem esse acesso configuram, por consequência, violação constitucional. O acesso à justiça social, por meio da seguridade, é pilar indispensável à realização do Estado Social de Direito.

7. JURISPRUDÊNCIAS E ESTATÍSTICOS SOBRE EXCLUSÃO DIGITAL

A crescente digitalização dos serviços públicos tem suscitado relevantes discussões jurídicas quanto à sua compatibilidade com os direitos fundamentais, sobretudo no que se refere ao acesso universal, à ampla defesa e ao devido processo legal. O Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.529/DF, sob relatoria do Ministro Edson Fachin, assentou que “a eficiência administrativa não pode suplantiar o direito de acesso pleno aos serviços essenciais”, reafirmando a supremacia dos direitos fundamentais frente à racionalização burocrática.

Nesse mesmo sentido, o julgamento do Habeas Corpus nº 193.726/SP reforçou o entendimento de que a exclusão digital configura barreira inconstitucional ao exercício do contraditório e da ampla defesa, especialmente quando os meios de comunicação processual estão restritos ao ambiente digital,

inviabilizando o acesso de cidadãos em situação de vulnerabilidade.

A Defensoria Pública da União (DPU), atuando na Ação Civil Pública nº 0800166-34.2020.4.05.8402, obteve decisão judicial determinando ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) a manutenção de estrutura física mínima nas regiões com elevado índice de exclusão digital. A decisão reconheceu a inconstitucionalidade da substituição integral dos atendimentos presenciais por meios digitais, em descompasso com o princípio da igualdade material e da acessibilidade.

Do ponto de vista empírico, os dados reforçam a gravidade do problema. De acordo com a pesquisa TIC Domicílios (CETIC.br, 2023), aproximadamente 27% da população brasileira não possui acesso regular à internet, índice que se agrava entre os idosos com mais de 60 anos, chegando a 45%. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua, 2022), por sua vez, aponta que mais de 30 milhões de brasileiros não têm qualquer acesso à rede de dados móveis ou banda larga, evidenciando a profunda desigualdade digital existente no país.

Além disso, o INAF - Indicador de Alfabetismo Funcional (2024) estima que 12 milhões de brasileiros são analfabetos funcionais digitais, ou seja, mesmo com acesso eventual à internet, não possuem habilidades mínimas para utilizar aplicativos, portais ou plataformas digitais de serviços públicos. Esse contingente populacional está diretamente excluído de serviços essenciais como os oferecidos pelo INSS, cuja interface digital se tornou quase exclusiva.

Diante desse cenário, torna-se imperiosa a adoção de políticas públicas que contemplem a dupla via de atendimento - digital e presencial - como forma de concretizar os princípios da dignidade da pessoa humana, da universalidade de acesso e da proteção integral aos direitos sociais, especialmente na seara previdenciária.

8. CONCLUSÃO

A digitalização do sistema previdenciário, embora revestida de modernidade, evidencia o abismo entre eficiência administrativa e justiça social. A substituição irrestrita dos canais presenciais por ferramentas digitais impõe uma lógica excludente e desumana, incompatível com os preceitos constitucionais vigentes.

A análise realizada evidenciou que a inovação tecnológica no âmbito da seguridade social brasileira não pode ser dissociada do dever estatal de garantir o acesso universal aos direitos previdenciários. Ficou patente também a necessidade do letramento digital para que o indivíduo possa compreender, usar e avaliar o programa do INSS, bem como buscar toda a sorte de informações em ambientes digitais, além de poder fazer críticas. Portanto, não envolve apenas habilidades técnicas para operar dispositivos, mas capacidade do exercício de direitos e garantias fundamentais e humanos. Possibilita a compreensão das dinâmicas sociais previdenciárias do mundo digital, incluindo a avaliação da confiabilidade das fontes e a navegação segura no ciberespaço.

A atuação do Poder Judiciário tem sido fundamental para mitigar os efeitos da exclusão digital e reafirmar os princípios constitucionais do devido processo legal, da dignidade da pessoa humana e do acesso à justiça. Assim, a construção de uma previdência digitalmente eficiente exige também uma justiça socialmente sensível, que reconheça e enfrente as desigualdades estruturais do país.

É imprescindível que a transformação digital seja acompanhada de políticas públicas que assegurem a presença de canais acessíveis, capacitação tecnológica e controle social efetivo, sob pena de se perpetuar um sistema excludente e inconstitucional.

REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico. **Curso de Direito Previdenciário**. 20. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103**, de 12 de novembro de 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.846**, de 18 de junho de 2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas**. Coimbra: Coimbra Editores, 1994.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 25. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

EDUARDO, Jeane Tavares Aragão; EDUARDO, Ítalo Romano. **Curso de Direito Previdenciário - Teoria, Jurisprudência e Questões**. 12. ed. São Paulo: Método – Grupo Gen, 2016.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 23. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2022.

INAF. **Disponível em:** <https://alfabetismofuncional.org>. Acesso em: 21 jul. 2025.

MARTINEZ. Wladimir Novaes. **Curso de Direito Previdenciário**. 4ª ed. LTR. 2011, p.178),

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da Seguridade Social: Direito Previdenciário**. 41. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

OIT. **Convenção nº 102 sobre Normas Mínimas da Seguridade Social**.

ONU. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>.

STJ. **REsp 1.318.051/SP**. Rel. Min. Herman Benjamin.

TRF4. **Apelação Cível nº 5001924-45.2021.4.04.7107/RS**.

TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS HUMANOS. Grande Câmara. **Caso Bărbulescu v. Romênia, 05 de setembro de 2017**. Pedido n.º 61496/08. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-177082>. Acesso em: 21 jul. 2025.

A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: INOVAÇÃO DIGITAL E A TUTELA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

*Artificial Intelligence in Public Administration: Digital Innovation and the Protection of
Fundamental Rights*

Elisabete Santos¹

Universidade do Minho

<https://doi.org/10.62140/ES686973205>

Sumário: 1. Notas introdutórias; 2. Digitação e trabalho público: sustentabilidade, eficiência e direitos fundamentais; 3. Educação e Qualificação na Administração Pública: Entre o Dever Legal e a Necessidade Estratégica; 4. Administração Pública na Era Digital: Síntese Jurídica de Desafios e Oportunidades; 5. Referências bibliográficas.

Resumo: Este trabalho propõe uma reflexão jurídica e doutrinal sobre o papel da inovação, da transformação digital e da capacitação dos trabalhadores públicos na modernização da Administração Pública, com enfoque na proteção dos Direitos Humanos. A evolução tecnológica impõe novos desafios: os trabalhadores públicos devem ser cada vez mais versáteis, tecnicamente preparados e dotados de competências jurídicas e digitais especializadas. Modernizar exige inovar, e inovar implica recorrer à tecnologia – o que, por sua vez, exige uma força de trabalho qualificada e serviços públicos mais eficientes, transparentes e dignos da confiança dos cidadãos. Neste contexto de mudança, a valorização dos trabalhadores passa por ambientes laborais saudáveis, condições dignas e uma cultura de colaboração. Um dos maiores desafios com que a Administração Pública se confronta atualmente assenta na necessidade urgente de investir na capacitação contínua e no rejuvenescimento da sua força de trabalho. Isso requer políticas públicas mais inclusivas e democráticas, com enfoque na educação e formação especializada. O estudo visa identificar que políticas devem ser promovidas pelo Estado para assegurar serviços públicos

¹ Doutorada em Ciência Jurídico-Empresariais da Universidade do Minho. Professora Adjunta Convidada. ESTG/Politécnico de Leiria, Departamento em Ciências Jurídicas. Portugal. E-mail: elisabete.santos@ipleiria.pt

sustentáveis, de qualidade e orientados para o futuro, centrados nas pessoas – tanto nas que servem como nas que são servidas.

Palavras-passe: condições dignas de trabalho; transparência; ferramentas digitais; atratividade.

Abstract: This paper proposes a legal and doctrinal reflection on the role of innovation, digital transformation and the training of public workers in the modernization of the Public Administration, with a focus on the protection of human rights. Technological evolution imposes new challenges: public workers must be increasingly versatile, technically prepared and equipped with specialized legal and digital skills. Modernization requires innovation, and innovation means using technology - which, in turn, requires a qualified workforce and more efficient, transparent and trustworthy public services. In this context of change, valuing workers requires healthy working environments, decent conditions and a culture of collaboration. One of the biggest challenges facing public administration today is the urgent need to invest in the continuous training and rejuvenation of its workforce. This requires more inclusive and democratic public policies, with a focus on education and specialized training. The study aims to identify which policies should be promoted by the state to ensure sustainable, quality and future-oriented public services, centered on people - both those who serve and those who are served.

Keywords: decent working conditions; transparency; digital tools; attractiveness.

1. Notas introdutórias

O presente estudo parte da análise das seguintes questões: de que forma a inteligência artificial (IA) está a transformar o funcionamento da Administração Pública? Em que medida a IA contribuiu para a reconfiguração da Administração Pública contemporânea?

A IA tem vindo a produzir efeitos significativos no setor público, potenciando uma mudança de paradigma marcada pela introdução de novas tecnologias e pela crescente digitalização dos procedimentos administrativos. Neste novo contexto, a integração de ferramentas digitais, como a robótica, os algoritmos e os sistemas automatizados, contribuem não apenas para a eficiência e celeridade dos serviços, mas também para a sua reformulação estrutural². Estas

² Destaque-se que a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) instituiu o dia 23 de junho como o Dia Internacional do Serviço Público (Resolução 57/277) com o objetivo de sublinhar o papel do serviço público, dos trabalhadores em funções públicas, reforçando o contributo

inovações implicam uma reorganização dos processos internos, exigindo dos trabalhadores públicos uma crescente capacidade de adaptação às novas dinâmicas, estruturas e competências. A evolução tecnológica, longe de ser neutra, exige uma Administração Pública preparada para gerir as oportunidades e os riscos associados, assegurando simultaneamente a proteção dos direitos fundamentais, a transparência, e a responsabilização na utilização da IA. A IA tem sido um agente facilitador na criação de processos mais autonomizados, autónomos e eficazes. Ainda que a IA represente um avanço significativo na eficiência e na celeridade dos processos administrativos, sobretudo ao nível da tomada de decisão, a sua implementação na Administração Pública exige, em contrapartida, um reforço das competências digitais por parte dos trabalhadores públicos. A transformação tecnológica, se não for acompanhada de uma estratégia de capacitação robusta, pode agravar desigualdades e originar fenómenos de exclusão laboral. Nesse sentido, torna-se essencial que o Estado assuma um papel ativo na definição e execução de políticas públicas orientadas para a qualificação e requalificação dos recursos humanos, com especial enfoque na literacia digital e na adaptação às novas exigências tecnológicas. Porém, se tem repercussões positivas ao nível das tarefas do trabalhador público, pois, contribui para a tomada de decisões mais céleres, por outro, exigem do mesmo maiores competências, capacitação e literacia digital. Exige-se assim que o Estado defina e oriente as suas políticas públicas para a capacitação dos trabalhadores de modo a que possam acompanhar a evolução tecnológica e não sejam alvo de discriminação e excluídos do mercado de trabalho por falta de competências. Interessa-nos, em primeiro, lugar averiguar se não estaremos a contribuir para a violação dos direitos fundamentais dos trabalhadores, em particular do “direito ao trabalho” (artigo 58º - Constituição da República Portuguesa (doravante CRP), ao ver-se as formas tradicionais de emprego substituídas por um formato mais autonomizado? É consabido que a introdução da IA, poderá contribuir para uma maior produtividade, mas não poderá trazer maiores dificuldades ao nível da preparação dos recursos humanos efetivos, que mal preparados, inadaptados, são incapazes de a utilizar? O ensino tem vindo a adaptar-se à nova transição, mas estará preparado para acompanhar a evolução desta Era Digital? A mudança de paradigma exige uma maior aposta na literacia digital, na simplificação dos processos, com o envolvimento de todos os agentes chave na nova reconfiguração dos serviços públicos, centrada na adoção de novas tecnologias digitais de forma planeada e de modo global, para garantir que a transição digital se efetive e contribua para a existência de uma Administração Pública mais eficiente e salvguarde os direitos dos trabalhadores. A agenda 2030 para o

nos processos de desenvolvimento e de motivação dos jovens a prosseguirem carreiras na função pública.

Desenvolvimento Sustentável, define as prioridades e aspirações do desenvolvimento global para 2020 centrado em 17 objetivos (ODS) em setores que têm repercussão na qualidade de vida dos cidadãos com enfoque nas «pessoas, nos direitos humanos e no combate às desigualdades sociais»³. Sublinhe-se, neste campo que os tratados internacionais que protegem os direitos humanos aprovados devem ser aplicados de igual forma à evolução tecnológica, ainda que sejam anteriores ao desenvolvimento da Era Digital, como por exemplo, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966). A esse propósito, a ONU considerou em 2016 que os “Direitos humanos que as pessoas têm *offline* devem ser também protegidos *online*”⁴. Ora, sabendo que a utilização da IA e dos algoritmos podem afetar os mais vulneráveis, mormente os seus direitos humanos, podendo ter repercussão ao nível do direito à privacidade, segurança, liberdade de expressão, ou simplesmente impedir que tenham em igualdade de oportunidades acesso a serviços públicos eficientes e de qualidade, exige por parte do Estado e Sociedade um olhar atento sobre os desafios que se apresentam⁵. Neste contexto, a Carta Portuguesa dos Direitos Humanos na Era Digital aprovada em abril de 2021 e promulgada em maio (Cf. Lei 27/2021 de 17 de maio) surgiu como um instrumento inovador em matéria de direitos humanos, informação tecnológica e pretendeu garantir um acesso inclusivo-digital, estabelecendo os direitos, liberdades e garantias de proteção em espaço virtual. Mormente, o direito de acesso ao ambiente digital, direito ao desenvolvimento de competências digitais; e os direitos digitais face à Administração Pública⁶. Ainda,

³ Adotada por todos os Estados-Membros das Nações Unidas em 2015, e entrou em vigor em 2016. Disponível em: <https://ods.pt/ods/>.

⁴ Cf. Conselho de Direitos Humanos da ONU, A/HRC/32/L20, 27 de junho de 2016.

⁵ A este propósito, destaca-se o disposto na Estratégia Digital Nacional e o respetivo modelo de governação (Resolução do Conselho de Ministros n.º 207/2024, de 30 de dezembro), que consagra como prioridade a capacitação dos trabalhadores da Administração Pública, proporcionando a cada um as competências que se exige no âmbito da digitalização do Estado. Para a coordenação do Plano de Ação para a Transição foi criada a Estrutura de Missão Portugal Digital pela RCM 31/2020 de 21 de abril com o objetivo de garantir a operacionalização e a gestão dos objetivos definidos para as competências digitais no Programa “*Iniciativa Nacional Competências Digitais e.2030, Portugal INCoDe.2023*”. Aprovou o Plano de Ação para a Transição Digital, definindo a estratégia para a Transição Digital condensada em três itens de performance: i) Capacitação e inclusão digital das pessoas; ii) Transformação digital do tecido empresarial; iii) Digitalização do Estado. Aprovado pela RCM n.º 26/2018, de 8 de março. CONSELHO DE MINISTROS. Resolução do Conselho de Ministros 30/2020, 21 de abril que aprova o Plano de Ação para a Transição Digital. Diário da República, 1 (78), 6-32. Disponível em: <https://files.dre.pt/1s/2020/04/07800/0000600032.pdf>. Refira-se ainda no campo dos incentivos do Portugal 2030 (parte dos apoios dos fundos europeus no âmbito das exportações, qualificações das organizações, Inovação e Transição Digital e criação de conhecimento) a Portaria 103-A/2023, de 12 de abril que adota o Regulamento Específico da Área Temática Inovação e Transição Digital.

⁶ Sublinhe-se a “Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020-2023”⁶⁶ que se desenvolve em 4 eixos e 14 objetivos estratégicos, que promovem a modernização da Administração Pública para que atue centrada nas «pessoas, no desenvolvimento da gestão, explorando a tecnologia e reforçando a proximidade». Destacam, entre outros objetivos: 2) «mobilizando e capacitando os trabalhadores» «4. modernização dos serviços públicos desenvolvendo serviços de maior qualidade, mais eficientes»; «7. promovendo serviços públicos inovadores»; «11.; 14.

neste contexto, destaca-se a “Estratégia para a Transformação Digital da Administração Pública 2021-2026”⁷ que complementa a supracitada, e surge integrada no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência com o objetivo de promover uma Administração Pública mais eficiente, com melhores serviços, com recurso à tecnologia digital, mais próxima dos cidadãos e organizações. Centra a sua atenção em seis eixos estratégicos, dos quais destacamos, entre outros: «serviços públicos digitais; valorização dos dados; competências TIC; infraestruturas e serviços TIC; e segurança e confiança»⁸.

2. Digitalização e trabalho público: sustentabilidade, eficiência e direitos fundamentais

Neste contexto, a obtenção de resultados mais eficazes, exige que os trabalhadores públicos se sintam motivados e consigam acompanhar a evolução tecnológica, apostando na melhoria permanente de competências e *Know-how*, lutando por uma cultura de mudança. Isto é, a inclusão dos trabalhadores públicos em ambiente saudável pautado por condições de trabalho dignas⁹, exige neste tempo de mudança, que se olhe e se proteja o trabalho. Apostar na valorização passa, desde logo, por se garantir um ambiente de trabalho saudável, com

promovendo o envolvimento dos cidadãos e reforçando a proximidade e a satisfação das necessidades coletivas reais da população».

⁷ CONSELHO DE MINISTROS. Resolução do Conselho de Ministros 131/2021, 10 de setembro que aprova Estratégia para a Transformação Digital da Administração Pública 2021-2026, 17 (177), 17-34. Disponível em:

<https://files.dre.pt/1s/2021/09/17700/0001700034.pdf>

⁸ Por outro lado, a Estratégia Digital Nacional (EDN), na mesma linha de entendimento do programa “Década Digital 2030” da União Europeia (UE), aposta numa «transição inclusiva, sustentável e ética», e numa aproximação simplificada entre «cidadãos, empresas e o Estado», promovendo um acesso universal às tecnologias digitais, garantindo a tutela dos direitos fundamentais. Cf. “CONSELHO DE MINISTROS. Resolução do Conselho de Ministros n.º 207/2024, de 30 de dezembro que aprova a Estratégia Nacional Digital – Onde o digital simplifica. República Portuguesa. Disponível em: <https://bo.digital.gov.pt/api/assets/etic/c508799d-8731-4a1f-b828-daac504c87e1/>; *Vide*, ainda, o Decreto-Lei n.º 49/2024, de agosto, que estabelece as regras de disponibilização de serviços digitais pela Administração Pública, nos prazos previstos no anexo II da Portaria n.º 345/2024/1, de 19 de dezembro.

⁹ Assume especial relevância, neste âmbito a Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 23º); o artigo 31º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE; a Agenda 2030, da ONU que estabeleceu os objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), *inter alia*, o ODS 8 dedicado ao trabalho digno e crescimento económico; a CRP (art. 58º, 59º) e a Lei 13/2023, 3 de abril, diploma que introduziu alterações ao Código do Trabalho (agenda de trabalho digno). Ora, compete a todos os intervenientes em sociedade (Estado, Empresas, Instituições, entre outros) a promoção de um desenvolvimento sustentável e económico, e a realização de um trabalho digno, assente em quatro vetores: o emprego, a garantia dos direitos fundamentais, a tutela e a promoção de um envolvimento e participação ativa dos cidadãos. Refira-se, ainda, o ODS 16, que estabelece a necessidade de serem criadas instituições eficazes, inclusivas e transparentes, que promovam o trabalho digno para todos. OIT: Trabalho Digno e a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. OIT: Genebra. Disponível em: [Disponível em: file:///C:/Users/elisa/Downloads/wcms_544325.pdf](file:///C:/Users/elisa/Downloads/wcms_544325.pdf)

condições laborais dignas, onde a motivação e a aquisição permanente de competências no domínio tecnológico são incentivadas. Só assim será possível fomentar uma cultura institucional de mudança e inovação. Neste quadro, assume particular relevo a transição digital como instrumento para reforçar a eficiência, a inclusão e a qualidade dos serviços públicos. A Carta Portuguesa de Direitos Humanos prevê que sejam efetivados “os direitos digitais face à Administração Pública” efetivando-o através da criação de procedimentos administrativos digitais (cf. Art. 19º). Este compromisso legislativo representa um passo decisivo na consolidação de uma Administração mais próxima do cidadão e mais transparente no exercício das suas competências. A experiência prática demonstra que as novas tecnologias têm contribuído significativamente para um maior eficiência dos serviços públicos, tornando-os mais inclusivos, garantindo uma maior aproximação e interligação entre os mesmos e o cidadão ou profissional, proporcionando uma maior simplificação e desmaterialização dos processos, bem como da disponibilização de serviços *online* acessíveis e interativos¹⁰. Com efeito, a digitalização não beneficia apenas os cidadãos enquanto destinatários dos serviços – ou o profissional que com eles interagem –, mas também os próprios trabalhadores públicos, ao proporcionar melhores condições de trabalho, e um acesso facilitado à informação, à formação e à mobilidade interna. Além disso, os meios digitais são instrumentos cruciais na redução dos custos e na implementação de políticas públicas, que promovam a utilização racional e sustentável dos recursos. Esta racionalização é essencial para garantir o respeito intergeracional pelos recursos naturais e humanos, compatibilizando a eficiência com a salvaguarda dos direitos das gerações atuais e futuras¹¹. Por outro, a transição digital contribui para uma Administração mais sustentável, aliada à satisfação dos interesses públicos, a processos mais eficientes e uma melhor racionalização dos recursos existentes. Neste contexto, as políticas públicas devem assegurar a promoção de uma economia mais sustentável que garanta o desenvolvimento do país, centrando-se na melhoria constante e permanente da digitalização dos serviços públicos. Importa, contudo, sublinhar que esta evolução tecnológica e a necessidade de proporcionar serviços públicos mais eficientes e flexíveis deve ser acompanhada do cumprimento rigoroso dos deveres constitucionalmente consagrados que vinculam a Administração Pública no âmbito das suas incumbências. A transição digital não pode dissociar-se do respeito pelos princípios da transparência, da imparcialidade, da isenção, da

¹⁰ Bastará, por exemplo, pensar na facilidade que todos os docentes têm de poderem dar aulas, reunirem online, assinar digitalmente as pautas de avaliação, ou simplesmente como cidadão, requerer um cartão de cidadão, um registo criminal ou uma licença camarária.

¹¹ Disponível in “*Queremos aproveitar ao máximo o digital para promover um desenvolvimento económico sustentável sem deixar ninguém para trás*” . Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/noticia?i=queremos-aproveitar-ao-maximo-o-digital-para-promover-um-desenvolvimento-economico-sustentavel-sem-deixar-ninguem-para-tras>.

legalidade e da prossecução do interesse público, consagrados na CRP (cf. Art. 9º, 266º, 267º, CRP) e no Código do Procedimento Administrativo. Nesse sentido, a digitalização deve ser concedida como uma ferramenta ao serviço da missão constitucional da Administração Pública: a satisfação das necessidades coletivas. Destarte que a alocação dos serviços públicos à satisfação das necessidades coletivas consagradas no artigo 9º da CRP, vai disfrutar desta evolução tecnológica contribuindo permanentemente para a eficiência dos mesmos. O progresso tecnológico deve ser aliado da equidade, da justiça administrativa e do desenvolvimento sustentável, e não um fim em si mesmo. Trata-se, pois de garantir uma transição digital humanista, centrada nas pessoas – sejam cidadãos, profissionais ou trabalhadores da Administração –, e comprometida com os valores do Estado de Direito Democrático.

3. Educação e Qualificação na Administração Pública: Entre o Dever Legal e a Necessidade Estratégica

Pensar em transição digital exige necessariamente e permanentemente pensar em inovação, alteração e adaptação, quer dos processos, tarefas, estrutura organizacional, mas também em competências¹². É consabido que a introdução progressiva da digitalização nas relações laborais trouxe consigo uma série de desafios para o Direito do Trabalho, cuja estrutura tradicional não se encontrava plenamente preparada para acomodar as exigências emergentes da revolução tecnológica¹³. Este desajuste revelou-se particularmente evidente na Administração Pública, onde a rigidez de muitas normas e práticas contrastava com a celeridade da transformação digital em curso. O ordenamento jurídico português tem, por essa razão, procurado adaptar-se gradualmente a esta nova realidade, através de alterações legislativas que procuram responder às dinâmicas da digitalização¹⁴. Destacam-se, neste contexto, os regimes jurídicos respeitantes

¹² Cf. para um maior desenvolvimento, MOREIRA, AU-YOUNG-OLIVEIRA, M., GONÇALVES e Costa, Transformação digital – oportunidades e ameaças para uma competitividade mais inteligente. Aveiro: Universidade de Aveiro, 2017.

¹³ Sublinha-se no âmbito da agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, o objetivo 4 na necessidade de promover um ensino de qualidade e inclusiva, refletivo nas abordagens das novas tecnologias de comunicação.

¹⁴ Sublinhe-se, a propósito a Lei 13/2013, 3 de abril introduziu alterações ao artigo 106º no n.º 2, a alínea s) do Código do Trabalho, ao prever que o empregador deve prestar ao trabalhador, as informações correspondentes “aos parâmetros, os critérios, as regras e as instruções em que se baseiam os algoritmos ou outros sistemas de inteligência artificial que afetam a tomada de decisões sobre o acesso e a manutenção do emprego, assim como as condições de trabalho, incluindo a elaboração de perfis e o controlo da atividade profissional”. Ou, por outro lado, o aditamento do artigo 12-A que prevê as situações que podem presumir a existência de um contrato de trabalho no âmbito de plataforma digital, como por exemplo, quando a mesma: i) «fixa a retribuição para o trabalho efetuado ou quando estabelece os limites máximos e mínimos par a mesma»; ii) quando a

ao teletrabalho, à proteção de dados pessoais em contexto laboral, à regulação do tempo de trabalho mediado pelas tecnologias e à garantia do direito à desconexão. Estas inovações legais assumem especial relevância na Administração Pública, onde coexistem exigências de eficiência e responsabilidade pública com o imperativo de salvaguarda dos direitos fundamentais dos trabalhadores. A digitalização dos serviços públicos não pode, portanto, ser encarada exclusivamente sob a ótica da modernização administrativa. Ela exige, simultaneamente, uma atualização das disposições legais laborais que garanta a proteção efetiva dos trabalhadores públicos perante novas formas de organização do trabalho, novas exigências de desempenho e novas formas de controlo, muitas das vezes potenciadas pelas tecnologias digitais. O risco de erosão de direitos laborais adquiridos, a intensificação do trabalho com recurso a mecanismo de vigilância tecnológica e a fragmentação das fronteiras entre tempo de trabalho e tempo pessoal são apenas algumas das questões que exigem uma resposta jurídica firme e atualizada. Nesse sentido, é fundamental que o legislador, o decisor público e os próprios responsáveis administrativos adotem uma abordagem integrada, que reconheça o fator humano como o centro na transição digital da Administração Pública, assegurando que os avanços tecnológicos se traduzem em melhorias reais das condições de trabalho, e não em formas indiretas de precarização ou sobrecarga. Assim, a consolidação de um modelo de trabalho público digitalmente transformado, mas juridicamente equilibrado, constitui um desígnio estratégico para o futuro da Administração, que deve ser orientado pelos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da justiça social e da prossecução do interesse público, numa lógica de modernização sustentada e humanista. Ora, a introdução de novas ferramentas digitais pode consequentemente originar um maior desemprego, por termos uma mão de obra desajustada a este novo contexto. Será assim, essencial, pensar interligar as novas formas de trabalho e uma educação adaptada a esta nova Era Digital.

mesma define « regras específicas, nomeadamente quanto à forma de apresentação do prestador de atividade, à sua conduta perante o utilizar do serviço ou à prestação de atividade»; iii) «controla e supervisiona a prestação da atividade, incluindo em tempo real, ou verifica a qualidade da atividade prestada, nomeadamente através de meios eletrónicos ou de gestão algorítmicas»; iv) ou «restringe a autonomia do prestador de atividade quanto à organização do trabalho, especialmente quanto à escolha do horário de trabalho (...)»; v) ou, exerce « poderes laborais sobre o prestador de atividade nomeadamente o poder disciplinar (...)»; E, por último, quando o «equipamento e instrumento de trabalho pertencem à mesma ou são utilizados por via de um contrato de locação». Por, outro lado o Decreto-Lei 53/2023, de 5 junho, que procede à regulamentação da Agenda do Trabalho Digno. Aguarda-se publicação de diploma que adaptará o referido preceito legal à Administração Pública.

A Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 26/2018, de 8 de março¹⁵ e revista pela RCM n.º 59/2021, de 14 de maio¹⁶ (alinhado ao Plano de Ação para 2025-2030) a Iniciativa Nacional Competências Digitais e.2030 (Portugal INCoDe.2030¹⁷) tem como objetivo garantir a literacia e inclusão digital e promover a especialização em tecnologias e aplicações digitais dos cidadãos em geral. Programa que se desenvolve em vários itens, dos quais se destaca a educação e formação profissional, qualificação e requalificação, inclusão, entre outros. Neste contexto, a RCM n.º 30/2020, 21 de abril que aprovou o Plano de Ação para a Transição Digital, estipula que a atuação do Estado deve ser direcionada para o cidadão, visando o desenvolvimento económico aliado à inovação e ao conhecimento. Por outro lado, em 2020, a Comissão Europeia, aprovou o plano de ação para a educação digital (2021-2027) com intuito de promover uma educação digital de qualidade, inclusiva. Enuncia os princípios orientadores para uma adaptação dos sistemas educacionais e formativos dos Estados-Membros à evolução tecnológica, dentro dos quais, se destaca “a educação digital deve desempenhar um papel essencial no reforço da igualdade e da inclusividade; é crucial, que os cidadãos em geral desenvolvam competências em literacia digital¹⁸”. Ainda a propósito, a Carta Portuguesa de Direitos Humanos prevê que sejam desenvolvidas algumas medidas, mormente, a “promoção da educação com a utilização dos meios digitais e a requalificação profissional no âmbito das tecnologias digitais” para efetivação dos direitos “ao acesso ao ambiente digital, ao desenvolvimento de competências digitais” (Cf. 3º,

¹⁵ A Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 26/2018, de 8 de março que aprova o programa «Iniciativa Nacional Competências Digitais 2.2030 – INCoDe2030». Diário da República, 1 (48), 1207-1209. Disponível em: <https://files.dre.pt/1s/2018/03/04800/0120701209.pdf>.

¹⁶ CONSELHO DE MINISTROS. Resolução do Conselho de Ministros 59/2021, 14 de maio que prevê e aprova os princípios orientadores do programa «Iniciativa Nacional Competências Digitais 2.2030 – INCoDe2030». Diário da República, 1 (94), 23-30. Disponível em: <https://files.dre.pt/1s/2021/05/09400/0002300030.pdf>

¹⁷ Alinhada com o programa a Estratégia Nacional de Inteligência Artificial – AI Portugal 2030 (publicada em 2019) com o intuito de promover o ensino e investigação no âmbito das tecnologias IA.

¹⁸ Segundo o conceito adoptado pela Unesco em 2011, trata-se um conjunto de habilidades profissionais de computação, que confere uma habilidade para permitir utilizar os computadores, o processamento e a recuperação da informação, e a criação e a partilha de conhecimento nas redes sociais. Cf. UNESCO. Digital literacy in education. Policy brief. Institute for Information Technologies in Education, Paris, 2011. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000214485>. Os oito pilares da literacia digital centram-se na criatividade, trabalho colaborativo, pensamento crítico, competências de comunicação, cidadania digital, competências práticas, criação de conteúdo e segurança digital. Destaque-se ainda o conceito da competência digital, como uma daquelas que essencial à aprendizagem ao longo da vida, e que conferem a capacidade de utilização das tecnologias digitais em contexto de trabalho, lazer e de comunicação. Cf. Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2006 sobre as competências essenciais para a aprendizagem ao longo da vida (2006/962/CE). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32006H0962;> e para um maior desenvolvimento, FROM, Jorgen. Pedagogical digital competence_between values, know ledge and skills. Higher Education Studies, 7 (2), 43-50, 2017.

11º). Nos termos do seu artigo 11º, caberá ao Estado a promoção da educação e acesso aos meios e ferramentas digitais e tecnológicas por parte dos cidadãos, independentemente da idade.

As mudanças introduzidas pela evolução tecnológica aliada à globalização do mercado trouxeram novos desafios ao nível das relações laborais, condições de trabalho, mas exigindo que o ensino se ajuste e prepare futuros profissionais qualificados e preparados para a transição digital¹⁹. Segundo Glória Rebelo “A escola e a empresa devem unir-se pois cada uma é lugar de construção de vida e de futuro para o país”²⁰. O que traduz que o sistema educacional deve preparar os futuros diplomados para enfrentarem os novos tempos. Salvo melhor opinião, a resposta às questões iniciais dependerá, em grande parte, da evolução científica e tecnológica, designadamente ao nível educacional, com adaptação dos planos curriculares, integrando temáticas como a tecnologia, ao nível das licenciaturas, mestrados e doutoramentos na área das ciências jurídicas e sociais, e em cursos de formação de especialização para que os atores chave obtenham conhecimentos ao nível das TIC e das ferramentas digitais²¹. Transitamos de uma aprendizagem escolar e académica presencial centrada em modelos tradicionais expositivos, com recursos pedagógicos em formato de livros, no quadro negro, no retroprojektor de acetatos, para um modelo inovador onde os agentes tem acesso ao conhecimento em formato *online* através de ferramentas, tais como, o *Colibri/Zoom* ou *Teams*, a documentos em formato digital partilhados na plataforma *moodle*²².

¹⁹ DRAY, William; MOREIRA, Teresa Coelho. Livro verde sobre o futuro do trabalho. Lisboa: Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, 2022, p. 22.

²⁰ REBELO, Glória. “5. *Gerir Recursos Humanos Na Sociedade de Conhecimento – O Desafio da Inovação*”. pp. 83-85: O Trabalho na Era Digital. Coimbra: Almedina, 2022.

²¹ A título exemplificativo, o programa Jovem + Digital promove a formação de jovens com habilitação de nível secundário ou superior direcionado para a aquisição de competências na área digital; ou o, programa *Upskill – Digital Skills & Jobs*, no âmbito do Plano de Transição Digital, fomentado pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional, o Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos e Associação Portuguesa para o Desenvolvimento das Comunicações, destina-se a cidadãos detentores do ensino secundário ou o ensino superior que se encontrem em situação de desemprego e pretendam obter competências digitais; Ou, por outro lado, o programa Formação Emprego + Digital, aprovado pela portaria 246/2022, de 27 de setembro pretende promover a formação e requalificação na área digital de trabalhadores de empresas e de entidades da economia social. A portaria 179/2021, de 27 de agosto aprovou o “Certificado de Competências Digitais” que reconhece e certifica as competências no âmbito digital. Disponível em : <https://www.iefp.pt/documents/10181/10409393/Ficha+s%C3%ADntese+Jovem+%2B%20Digital.pdf/55b5a36c-df71-4e13-9867-bf49dddc24d6>; <https://upskill.pt/como-participar/>; <https://iefponline.iefp.pt/IEFP/medEmpregoMaisDigital.do?action=overview>. E, por outro, e com o intuito de promover as competências digitais o Governo foi criado o INCoDe.2030. Disponível em: <https://www.incode2030.gov.pt/>

²² Ora, a pandemia veio contribuir para um grande desenvolvimento da utilização de ferramentas digitais, ao impor aos docentes que ministrassem as aulas online. Mas estariam os docentes preparados, para tal missão? Na realidade a introdução dos recursos tecnológicos ao nível do ensino trouxe

Durante largos anos, o recrutamento na Administração Pública assentou, quase exclusivamente, na valorização das competências técnicas – as denominadas *hard skills* – adquiridas no âmbito académico e profissional, como sejam os graus de licenciatura, mestrado, doutoramento, bem como formações pós-graduadas e cursos de especialização. Esta orientação refletia uma conceção tradicional do mérito, centrada predominantemente na aferição do conhecimento técnico-científico. Contudo, a evolução das exigências organizacionais e a

vantagens e desvantagens. A autora, como docente constatou diariamente as dificuldades manifestadas pelos alunos, centradas no isolamento social e na pouca interatividade entre alunos. Mas, por outro, reconhece-se que retomada as aulas em regime presencial, os novos meios tecnológicos ficaram, e não podemos hodiernamente pensar num ensino essencialmente presencial. É consabido que hodiernamente, aliar a tecnologia ao ensino, quer em cursos em formato e-learning ou bi-learning podem trazer benefícios para os estabelecimento de ensino. Mas também, permite que os cidadãos possam participar em ações de formação à distância que lhes possa proporcionar uma maior capacitação. A utilização destas novas ferramentas, além de permitirem uma maior interatividade e envolvimento dos atores, contribuem para uma maior capacitação digital dos futuros diplomados. Segundo o Secretário de Estado da Digitalização e da Modernização Administrativa, Mário Campolargo, no âmbito da discussão do Orçamento do Estado para 2023 (Lisboa, 8 de novembro de 2022) afirmou que “o digital representa 22% da dotação do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), num total de 3700 milhões de euros” o que denota claramente que a aposta no digital representa um meio essencial para o desenvolvimento das organizações, para a modernização da Administração Pública, e também para o desenvolvimento das competências dos trabalhadores públicos ao nível da capacitação digital. Disponível in “Queremos aproveitar ao máximo o digital para promover um desenvolvimento económico sustentável sem deixar ninguém para trás” in <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/noticia?i=queremos-aproveitar-ao-maximo-o-digital-para-promover-um-desenvolvimento-economico-sustentavel-sem-deixar-ninguem-para-tras>. Factos que têm sido uma das preocupações das políticas da UE e ao nível do ordenamento Português, como podemos constatar com aplicação de algumas medidas, mormente, com a criação do Ano Europeu das Competências pela Comissão Europeia (2023). Ou, no mesmo contexto, e entre nós, o mês de outubro foi considerado como o mês das Competências Digitais, como forma de promoção da Capacitação e Inclusão Digital. Segundos dados extraídos do índice de digitalidade da economia e da sociedade, 4 em cada 10 adultos e 1/3 dos trabalhadores europeus apresentam competências básicas insuficientes ao nível digital (<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-skills-and-jobs>; “European Declaration on Digital Rights and Principles”, (2023/C 23/01), p.4 Disponível em : [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023C0123\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023C0123(01))). Prevê-se que até 2030, 80% dos cidadãos obtenham as competências básicas digitais (Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, adotado em 4 de março de 2021, [COM (2021) 102]). Neste campo, destaca-se, o papel que o INA tem no desenvolvimento e na promoção de ações de formação ajustada a capacitação digital ao abrigo do Plano de Recuperação e Resiliência do INA. Disponível em: <http://www.ina.pt/index.php/centro-de-formacao-oferta-formativa/formacao-2023/competencias-digitais>. Cf. Destaca-se, Inter alia, alguns instrumentos, “Europe’s Digital Decade: digital targets for 2030”, janeiro 2023. Disponível em: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_en; e, “European Declaration on Digital Rights and Principles”, (2023/C 23/01). Disponível em : [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023C0123\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023C0123(01)); Por sua vez, a Agenda de Competências para a Europa, Plano de ação para a Educação digital, e a coligação para as competências e o Emprego Digital, alinhando-se aos programas portugueses (como Emprego + Digital e PRR), agosto de 2024. Disponível em: https://transparencia.gov.pt/pt/fundos-europeus/prr/beneficiarios-projetos/projeto/07/C16-i01/2024.P1991864/?utm_source=chatgpt.com; A coligação e a *Digital Skills and Jobs Platform* promovem iniciativas de formação digital em larga escala (ex. formação inicial, *reskilling* e inclusão digital), no qual na linha do INCoDe.2020 e o RRP Nacional, Portugal tem participado.

crescente complexidade dos contextos laborais têm vindo a impor uma mudança de paradigma. Assistimos, hodiernamente, a uma revalorização das competências sócio comportamentais e interpessoais – as denominadas *soft skills* – que, embora de natureza não técnica, assumem relevância determinante no desempenho funcional. Aptidões como a empatia, a resiliência, a proatividade, a flexibilidade cognitiva e relacional, bem como a capacidade de comunicação eficaz, de resolução de problemas e de trabalho colaborativo, revelam-se essenciais para enfrentar os desafios quotidianos com que se depara a Administração Pública contemporânea, designadamente um ambiente marcado pela transição digital, pela inovação e pela necessidade de prestação de serviços públicos de elevada qualidade. Neste quadro, torna-se imperioso que os processos de recrutamento e seleção no setor público integrem, de forma estruturada e ponderada, critérios que ultrapassem a mera verificação de habilitações formais e competências técnicas²³.

Neste contexto impõe-se a seguinte interrogação: que competências devem ser hoje consideradas prioritárias pelo agente público recrutador? E que domínios funcionais devem ser objeto de aferição no processo de seleção? A resposta a tais questões exige uma abordagem holística que conjugue o respeito pelos princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública²⁴ com a necessidade de garantir que os recursos humanos da Administração estão aptos a desempenhar as suas funções num contexto dinâmico, digital e centrado na inovação. Assim, para além da verificação das qualificações académicas e profissionais, importa avaliar a capacidade crítica e estratégica dos candidatos, a sua adaptabilidade a contextos interdisciplinares e tecnológicos, o seu compromisso com os valores do serviço público e a sua predisposição para a aprendizagem contínua. Só por esta via será possível consolidar uma Administração Pública preparada para enfrentar os desafios das sociedades contemporâneas, assegurando simultaneamente a observância dos deveres funcionais e a concretização dos direitos fundamentais, num quadro de integridade, responsabilidade e modernização administrativa. Na verdade, a conciliação entre estas competências será essencial, pois o desenvolvimento das tarefas exigirá que os trabalhador detenha simultaneamente as *Hard Skills* exigidas para a função. E, por outro lado, as *Soft Skills* aliadas às aptidões, conhecimentos, vai contribuir para uma maior interação pessoal saudável entre todos os agentes e alocar os talentos de acordo com as suas competências. Contudo, reconhece-se que num mundo cada vez mais globalizado, mais digitalizado a tendência é

²³ em áreas aliadas, por exemplo, à sustentabilidade, capacitação tecnológica, inteligência artificial, Ética e Cultura de Integridade nas Organizações, Capacitação em Direitos Humanos, Segurança e Saúde no Trabalho e Inovação.

²⁴ Nomeadamente, os princípios de igualdade de acesso, da imparcialidade, da prossecução do interesse público e da eficiência administrativa.

valorizar-se mais as *Soft Skills*, centradas na necessidade de obter mais competências pessoais desenvolvendo a capacidade de comunicação, inovação, criatividade, trabalho colaborativo e de liderança para que os futuros diplomados sejam capazes de fazer face à resolução dos eventuais conflitos que possa vir a enfrentar no mercado de trabalho. Por isso, será essencial que o ensino se inove e introduza nos seus planos curriculares novos conteúdos programáticos conexos à capacitação, responsabilidade social e que fomentem o pensamento crítico. E, por outro, será essencial investir em cursos mais práticos, com a obtenção de “*saber-saber*”; “*saber-fazer*” e “*saber-ser/saber-estar*” e permitindo-se que ao longo dos anos de estudo os alunos possam estar integrados em contexto laborais diversos aliados aos cursos que frequentam, para que os alunos se sintam preparados, motivados e capacitados para ingressarem o futuro mercado de trabalho²⁵. Ora, a garantia do desenvolvimento económico, social e ambiental partirá da necessidade do ensino se adaptar às necessidades atuais, introduzindo metodologias ativas mais inovadoras onde se introduzam ferramentas digitais (ex. gamificação) que permitam que os alunos participem no seu processo de aprendizagem e desenvolvimento das suas habilidades. Contudo, elas só serão eficazes se o docente assumir aqui um papel crucial ao definir a estratégia ou objetivos pedagógicos, para que se possa selecionar a ferramenta mais eficaz para resolver os problemas pré-definidos²⁶. Mas, será ainda essencial proceder à reconfiguração das metodologias de avaliação que avaliem os alunos tendo em conta esses parâmetros e contribua para o novo paradigma laboral. Mas, o êxito dependerá também da interação escola-organização, devendo os sistemas educacionais ou formativos estarem, concomitantemente, compatibilizados com o mundo laboral²⁷. Neste contexto, o Estado, o professor e o aluno têm aqui um papel relevante! Todos estes atores serão responsáveis pelo desenvolvimento de conhecimentos, formando ativos mais autónomos e resilientes à mudança²⁸.

²⁵ Vide para um maior desenvolvimento, “*As competências do futuro aliadas à tecnologia*” aplicado às empresas: REIS, Ana, Medeiros, André, Walter, Cicero Eduardo, Costa, Luís & Oliveira, Manuel AuYong, “*Um estudo de metodologia mista sobre soft e hard skills: a perspetiva dos estudantes e de empresa contratadora*”, n.º 3, 2022, 210-218, Universidade de Aveiro.

²⁶ Com base na experiência profissional da autora, constata-se que a introdução de tecnologia nas unidades curriculares que leciona com o envolvimento dos alunos vem contribuir para uma maior motivação, atenção e responsabilidade e autonomia dos mesmos, capacitando-os para a tomada de decisões por si mesmo no futuro. Pois, as metodologias ativas devem valorizar a educação centrada no mundo real, recorrendo a práticas pedagógicas que se ajustem ao mercado de trabalho.

²⁷ REBELO, Gloria. “5. *Gerir Recursos Humanos Na Sociedade de Conhecimento – O Desafio da Inovação*”. pp. 84-85: O Trabalho na Era Digital. Coimbra: Almedina, 2022.

²⁸ Os tempos de mudança em contexto laboral, exige que o ensino se adapte para que os futuros diplomados sejam facilitadores da mesma, adquirindo competências adequadas aos novos desafios do mercado de trabalho.

4. A Administração Pública na Era Digital: Síntese Jurídica de Desafios e Oportunidades

A mudança tecnológica aliada à automação e digitalização, com a criação de serviços públicos mais sustentáveis e eficientes, para além do que foi dito, passa também pela necessidade de envolver todos os trabalhadores aos vários níveis na tomada de decisões²⁹. Não faz sentido a nosso ver introduzir mudança se os trabalhadores não forem envolvidos. O envolvimento, o diálogo social passa por incutir nos trabalhadores uma maior responsabilização, reconhecendo-lhes uma maior autonomia, apesar de estarem integrados numa estrutura hierárquica. Por outro lado, pretende-se conjugar a mudança aliada à valorização dos recursos humanos³⁰, priorizando processos de seleção e recrutamento mais simplificados³¹, criando instrumentos de avaliação mais flexíveis e simplificados³², apostando na inovação, e valorização de carreiras/categorias e remuneratórias³³ que garanta uma maior atratividade atraindo ou retendo talentos. Ora, a falta de trabalhadores qualificados e imprevistos para a mudança tecnológica pode na realidade ser um entrave para se alcançar os objetivos. Será assim fundamental continuar a apostar na formação e qualificação dos dirigentes³⁴ e trabalhadores em todos os patamares hierárquicos, reconfigurando o modo de organização do trabalho³⁵, introduzindo em todos os serviços os meios tecnológicos adequados e necessários à satisfação da população³⁶.

²⁹ Parafraseando *Gerturud Ingested* “Uma nova estratégia de recursos humanos que é para as pessoas, desenvolvidas pelas nossas pessoas”. Vejamos, a *título exemplificativo*, a experiência tomada pela Comissão Europeia ao redefinir a sua estratégia de Recursos Humanos. Cf. INGESTD, Gerturd, “Entrevista com a Diretora Geral de Recursos Humanos e Segurança da Comissão Europeia”, RAEP, n.º 8, jan.2023, p. 105.

³⁰ Veja-se o Decreto-Lei 51/2022, de 26 de julho que aprovou as medidas de valorização remuneratória de trabalhadores em funções públicas.

³¹ Destaque-se, neste campo, a revisão ocorrida ao regime de acesso à Administração através da publicação da Portaria 233/2022, de 9 de setembro que veio agilizar e simplificar o procedimento de recrutamento da Administração, permitindo-se recrutar trabalhadores em função das necessidades de cada serviço. Destaque-se ainda no setor privado à luz do Código do Trabalho que já prevê a jornada de trabalho concentrada em quatro dias (Horário concentrado, cf. Art. 209º CT).

³² Ao atual Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública – SIADAP, aprovado pela Lei 66-B/2007, de 28 de dezembro, na sua versão mais recente introduzida pela Lei 66-B/2012, de 31.12.

³³ Cf. Decreto-Lei 84-F/2022, de 16 de dezembro, que introduziu medidas de valorização remuneratória dos trabalhadores da Administração Pública (2023), atualizando a base remuneratória e revê o valor dos montantes pecuniários da Tabela Remuneratória Única. Disponível em https://www.dgaep.gov.pt//upload/catalogo/SRAP_2023_20230421.pdf

³⁴ Veja-se, por exemplo, a Portaria 103/2023, de 12 de abril que veio definir e regulamentar os cursos adequados à formação profissional específica e atualização de dirigentes e à formação de trabalhadores para o futuro exercício de funções dirigentes ou de liderança de equipas na Administração Pública.

³⁵ Segundo, REBELO, Glória. “É imprescindível que o trabalho na Era Digital signifique progresso social”. O Trabalho na Era Digital. pp. 21-25: O Trabalho na Era Digital. Coimbra: Almedina, 2022, p. 25.

³⁶ Cf. Uma inovação que poderá trazer benefícios ao nível dos serviços públicos é a semana dos quatro dias de trabalho Neste momento, está em curso um projeto piloto que integra uma amostra de 39

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CONSELHO DE MINISTROS. Resolução do Conselho de Ministros 131/2021, 10 de setembro que aprova Estratégia para a Transformação Digital da Administração Pública 2021-2026, 17 (177), 17-34. Disponível em: <https://files.dre.pt/1s/2021/09/17700/0001700034.pdf>

CONSELHO DE MINISTROS. Resolução do Conselho de Ministros 59/2021, 14 de maio que prevê e aprova os princípios orientadores do programa «Iniciativa Nacional Competências Digitais 2.2030 – INCoDe2030». Diário da República, 1 (94), 23-30. Disponível em: <https://files.dre.pt/1s/2021/05/09400/0002300030.pdf>

CONSELHO DE MINISTROS. Resolução do Conselho de Ministros 55/2020, 31 de julho que aprova Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020-2023, 8 (148), 8-28. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDCyNAcAwYeeOwUAAAA%3d>

CONSELHO DE MINISTROS. Resolução do Conselho de Ministros 30/2020, 21 de abril que aprova o Plano de Ação para a Transição Digital. Diário da República, 1 (78), 6-32. Disponível em: <https://files.dre.pt/1s/2020/04/07800/0000600032.pdf>

CONSELHO DE MINISTROS. Resolução do Conselho de Ministros 26/2018, 8 de março que aprova o programa «Iniciativa Nacional Competências Digitais 2.2030 – INCoDe2030». Diário da República, 1 (48), 1207-1209. Disponível em: <https://files.dre.pt/1s/2018/03/04800/0120701209.pdf>

empresas repartidas por 10 distritos do país, que abrange o setor social, indústria e o comércio. Sendo que, 12 empresas já adotaram em finais/início de 2022 a semana de quatro dias. No caso de setor público foi adiado o seu início. Várias empresas, setores de atividades e alguns países já a adotaram, com grande ou escasso sucesso, como por exemplo, Utah, 2008 nos EUA, nos Emirados Árabes Unidos, jan.2022 (semana de quatro dias e meio) e a Islândia com a redução das horas de trabalho semanal. Várias empresas, setores de atividades e alguns países já a adotaram, com grande ou escasso sucesso, como por exemplo, Utah, 2008 nos EUA, nos Emirados Árabes Unidos, jan.2022 (semana de quatro dias e meio) e a Islândia com a redução das horas de trabalho semanal. Partindo de uma análise sumária, reconhece-se que o projeto piloto visa, sobretudo, diminuir e reduzir, os custos energéticos, a necessidade de mão de obra, melhora a qualidade do ar, dos serviços, diminui as taxas de absentismo e baixas médicas, PNT e a exposição de fatores de risco psicossociais. Por outro lado, pretende-se apostar numa maior atratividade ou retenção dos trabalhadores e dos jovens talentos. Não podemos ficar alheios, à realidade atual e futura, pois a introdução da IA e a transição digital devem ser aliadas à capacitação digital mas também à necessidade de reconfigurar o modo de “trabalhar”, mormente com a redução do “tempo de trabalho”, quer no setor privado, bem como no setor público, sob risco de podermos agravar a dicotomia existente entre os mesmos, no que se refere ao PNT (35 horas no setor público e 40 horas no setor privado). O que exigirá novas soluções legislativas em funções dos resultados resultantes da experiência e do projeto piloto.

CONSELHO DE MINISTROS. Resolução do Conselho de Ministros n.º 207/2024, de 30 de dezembro que aprova a Estratégia Nacional Digital – Onde o digital simplifica. República Portuguesa. Disponível em: <https://bo.digital.gov.pt/api/assets/etic/c508799d-8731-4a1f-b828-daac504c87e1/>

DRAY, William; MOREIRA, Teresa Coelho. Livro verde sobre o futuro do trabalho. Lisboa: Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, 2022.

FCT. Thematic agenda of research and innovation work, robotization and job qualification in Portugal. Version of 28 November 2019.

FROM, Jorgen. Pedagogical digital competence_between values, know ledge and skills. Higher Education Studies, 7 (2), 43-50, 2017.

GOMES, Pedro. Semana dos quatro dias no setor público. Revista de Administração e Emprego Público (RAEP), n.º 8, DGAEP, jan. 2023, pp. 63-82.

INA. Professional paths in Public Administration: careers and skills, INA, 2019. Disponível in: file:///C:/Users/User/Downloads/compilacao_volume2_portugues_ingles.pdf

INGESTD, Gerturd, “*Entrevista com a Diretora Geral de Recursos Humanos e Segurança da Comissão Europeia*”, Revista de Administração e Emprego Público (RAEP), n.º 8, jan.2023, pp. 104-114.

OECD. Council Recommendation on Leadership and Skills in the Civil Service, 2018.

OCDE. Working Papers on Public Governance, 2021. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/the-oecd-framework-for-digital-talent-and-skills-in-the-public-sector_4e7c3f58-en

OIT. Digital platforms and the future of work, promoting decent work in the digital world. 1ª ed. Geneva, 2018.

OIT. Trabalho Digno e a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. OIT: Genebra. Disponível em: Disponível em: file:///C:/Users/elisa/Downloads/wcms_544325.pdf

MOREIRA, Equality and non-discrimination, *The Law in the Digital Age*, 2021. Coimbra: Almedina, pp. 130-142.

MOREIRA, Au-Young-Oliveira, M., Gonçalves e Costa, *Transformação digital – oportunidades e ameaças para uma competitividade mais inteligente*. Aveiro: Universidade de Aveiro, 2017.

PEREIRA, Manuela Alves Pereira. “*A Motivação na Administração Pública portuguesa: Um estudo sobre a public service motivation e o desempenho individual percebido*”. Universidade de Lisboa, 2021. Disponível: <http://hdl.handle.net/10400.5/24799>.

REBELO, Gloria. *5. Gerir Recursos Humanos na Sociedade de Conhecimento: o desafio da inovação*, pp. 77-91: “*9. Política de Envelhecimento Activo e Formação para Seniores*”, pp. 117-124. Coimbra: Almedina, 2022.

REBELO, Gloria. *O Trabalho na Era Digital*. pp. 21-25: *O Trabalho na Era Digital*. Coimbra: Almedina, 2022.

MADUREIRA, César, Rodrigues, Miguel. Fatores de motivação dos trabalhadores da Administração Pública em Portugal. *Revista de Administração e Emprego Público (RAEP)*, n.º 6, , n.º 2, dez. 2015, DGAEP, pp. 83-110.

PRATAS, Sérgio. A transparência administrativa na era do *Big Brother*. *Revista de Administração e Emprego Público (RAEP)*, n.º 7, dez. 2021, DGAEP, pp. 77-95.

REIS, Ana, Medeiros, André, Walter, Cicero Eduardo, Costa, Luís & Oliveira, Manuel AuYong, “*Um estudo de metodologia mista sobre soft e hard skills: a perspectiva dos estudantes e de empresa contratadora*”, n.º 3, 2022, 210-218, Universidade de Aveiro.

ROSE, Eugene. A Administrativa Pública Portuguesa Presente e Futuro: contributos para a reflexão sobre a situação atual, sobre a gestão pública e sobre os caminhos futuros. *Revista de Administração e Emprego Público (RAEP)*, n.º 6, nov. 2020, DGAEP, pp. 109-135.

UNESCO. Digital literacy in education. Policy brief. Institute for Information Technologies in Education, Paris, 2011. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000214485>.

UNIÃO EUROPEIA. Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2006 sobre as competências essenciais para a aprendizagem ao longo da vida (2006/962/CE). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32006H0962>.

VELHAS ESTRUTURAS, NOVOS PROBLEMAS: A INÉRCIA DA GOVERNANÇA DA UNIÃO EUROPEIA

Old Structures, New Problems: The Inertia of EU Governance

Eugénio Lucas¹

Instituto Politécnico de Leiria

<https://doi.org/10.62140/EL836663646>

Sumário: 1. Introdução; 2. Evolução da Governança Europeia; 3. Problemas da Governança Europeia; 4. Considerações finais

Resumo: A União Europeia é frequentemente entendida como um laboratório político inovador, mas o seu sistema de governança revela, por detrás de uma engenharia institucional complexa, um conjunto persistente de disfunções que limitam sua eficácia e legitimidade. Este artigo propõe-se traçar um diagnóstico crítico desses problemas, sem ambicionar soluções, mas procurando compreender as tensões internas que desafiam a própria lógica da integração europeia. Num primeiro momento, revisita-se o conceito de governança europeia, destacando sua transição de um modelo hierárquico e tecnocrático para uma configuração multinível, fluida e pluralista, onde se cruzam instituições, Estados-Membros e atores não estatais. Essa metamorfose institucional, embora necessária, gerou novos paradoxos: multiplicação de centros de decisão, diluição de responsabilidades e erosão da responsabilização democrática. O cerne da análise recai sobre sete situações problemáticas recorrentes, da fragmentação administrativa à rigidez orçamental, do predomínio dos interesses nacionais à ascensão do euroceticismo, que revelam um sistema frequentemente travado entre a vontade de aprofundar a integração e os limites impostos pela lógica intergovernamental. Por fim, explora-se o “trilema da legitimidade” que assombra a UE: como equilibrar, simultaneamente, legitimidade democrática, eficácia tecnocrática e equilíbrio entre os Estados? A cada reforço de uma dessas dimensões, corre-se o risco de enfraquecer as demais. A governança europeia, parece assim girar em torno de uma equação instável, que exige soluções que vão além da engenharia institucional, soluções que passam por repensar o próprio vínculo político entre os cidadãos e o projeto europeu.

Palavras-chave: Governança europeia; Governança multinível; União Europeia; Déficit democrático; Integração europeia.

¹ Professor Coordenador Principal, ESTG, Instituto Politécnico de Leiria; IJP-Polo de Leiria. Doutorado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9795-1707> E-mail: eugenio.lucas@ipleiria.pt

Summary: 1. Introduction; 2. Evolution of European Governance; 3. Problems of European Governance; 4. Final Considerations

Abstract: The European Union is often understood as an innovative political laboratory, but its governance system reveals, behind complex institutional engineering, a persistent set of dysfunctions that limit its effectiveness and legitimacy. This article proposes a critical diagnosis of these problems, without seeking solutions, but rather seeking to understand the internal tensions that challenge the very logic of European integration. First, the concept of European governance is revisited, highlighting its transition from a hierarchical and technocratic model to a multilevel, fluid, and pluralistic configuration where institutions, Member States, and non-state actors intersect. This institutional metamorphosis, while necessary, has generated new paradoxes: a proliferation of decision-making centers, a dilution of responsibilities, and the erosion of democratic accountability. The core of the analysis focuses on seven recurring problematic situations, from administrative fragmentation to budgetary rigidity, from the dominance of national interests to the rise of Euroscepticism, which reveal a system often caught between the desire to deepen integration and the limits imposed by intergovernmental logic. Finally, the “legitimacy trilemma” that haunts the EU is explored: how to simultaneously balance democratic legitimacy, technocratic effectiveness, and balance among states? With each reinforcement of one of these dimensions, there is a risk of weakening the others. European governance thus appears to revolve around an unstable equation, requiring solutions that go beyond institutional engineering, solutions that involve rethinking the very political connection between citizens and the European project.

Keywords: European governance; Multilevel governance; European Union; Democratic deficit; European integration.

Introdução

A União Europeia (UE) tem enfrentado nas últimas décadas desafios estruturais ligados à eficácia e à legitimidade do seu modelo de governança. O incremento de complexidade institucional, a fragmentação das agendas nacionais, a pressão por transparência e responsabilização colocam em xeque os modelos tradicionais de atuação pública no espaço europeu. Há, portanto, uma necessidade urgente de reavaliar como se articula a relação entre cidadãos, empresas, instituições, Estados-Membros e estruturas de governança europeia no contexto da UE.

A evolução da governação da UE tem sido marcada por uma mudança das estruturas tradicionais e hierárquicas para sistemas mais complexos, baseados em redes e sistemas multinível. No entanto, esta transição não resolveu completamente os desafios persistentes, e muitos problemas antigos continuam incorporados nas atuais estruturas da governança europeia, a que acrescem novos problemas.

Inicialmente, a governação da CEE/UE baseou-se na regulamentação e na tomada de decisões hierárquicas, com linhas claras de autoridade e responsabilização. Esta abordagem enfrentou frequentemente problemas de responsabilização, eficiência e adaptabilidade aos diversos contextos dos Estados-Membros.

Desde a década de 1990, a CEE/UE tem adotado cada vez mais mecanismos de governança baseados em redes, descentralizados e voluntários (por exemplo, o Método Aberto de Coordenação e o Semestre Europeu). Estes visam promover a flexibilidade, a inclusão e a construção de consensos, mas carecem de uma aplicação rigorosa e de uma responsabilização clara.

Neste artigo, num primeiro capítulo, iremos fazer uma breve caracterização do conceito de governança europeia, com o intuito de lançar as bases analíticas necessárias à compreensão das tensões contemporâneas existentes nas suas estruturas institucionais. A governança europeia, enquanto processo de formulação e implementação de políticas públicas a múltiplos níveis e com a participação de diversos atores, estatais e não estatais, constitui um dos elementos centrais na consolidação e transformação do projeto de integração europeu.

Num segundo capítulo iremos identificar e caracterizar alguns dos principais problemas e limitações decorrentes do sistema de governança europeia, com ênfase nas disfunções institucionais, assimetrias de poder e fragilidades democráticas que comprometem a eficácia, a legitimidade e a capacidade adaptativa do projeto europeu. A complexidade do arranjo institucional da UE, se por um lado reflete uma tentativa de equilíbrio entre soberania nacional e integração supranacional, por outro tem gerado bloqueios decisórios, opacidade procedimental e dificuldades de coordenação intergovernamental.

A pesquisa efetuada adotou uma abordagem qualitativa, com base em análise documental de fontes primárias da UE (Tratados, regulamentos, diretivas, comunicações da Comissão), além de relatórios temáticos de instituições internacionais como o Banco Mundial. Efetuou-se também uma revisão de literatura científica interdisciplinar nas áreas do direito público europeu, ciência política e administração pública.

O objetivo deste trabalho não foi o de apresentar soluções normativas ou institucionais para os problemas identificados no sistema de governança europeia, mas sim o de realizar uma análise crítica e fundamentada das suas disfunções estruturais e desafios contemporâneos. O foco do trabalho consistiu em mapear e caracterizar, de forma sistemática, os principais entraves que afetam o funcionamento da governança europeia, com base em referenciais teóricos consolidados.

Evolução da Governança Europeia

A construção da UE assentou em três comunidades fundadoras que marcaram, juridicamente e politicamente, o início da integração europeia após o final da Segunda Guerra Mundial: a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), Tratado de Paris em 1951, a Comunidade Económica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia da Energia Atômica (CEEA ou EURATOM), Tratado de Roma em 1957. Seis Estados fundadores: Alemanha Ocidental, França, Itália, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo, criaram com estas três organizações, independentes, mas com objetivos comuns, o que se tornou a primeira expressão institucional da ideia de integração supranacional europeia. Estas três novas comunidades introduziram uma lógica jurídica inovadora: a transferência voluntária de competências soberanas para uma entidade supranacional com poderes executivos, normativos e judiciais próprios, que se veio a transformar na UE, hoje com 27 Estados-Membros.

A questão inicial que se colocou sobre o modelo de governação e de divisão de poderes a implementar nos três Tratados fundadores foi a de saber se seria utilizado o modelo tradicional tripartido entre poder legislativo, executivo e

judicial, ou outra solução. E sobre a divisão de poderes entre os Estados-Membros e as três comunidades se iriam adotar um modelo federal ou um novo modelo? Existia na altura uma forte corrente a favor da criação de um modelo federal, com um modelo tradicional de divisão de poderes tripartido, mas como não se verificaram as condições políticas para a implementação desta solução² foi criado um modelo original para o governo destas três comunidades e a sua relação com os Estados-Membros.

A divisão de poderes nas três comunidades fundadoras, CECA, CEE e CEEA, foi uma inovação institucional e jurídica que procurou equilibrar os interesses dos Estados-Membros com uma lógica supranacional. Para a solução encontrada foram criadas quatro instituições, que dividiam entre si o poder legislativo, executivo e judicial. A CECA previa a criação de: uma Assembleia, um Conselho, uma Comissão e um Tribunal de Justiça³. A CEE e a CEEA previam a criação de uma Alta-Autoridade, uma Assembleia Comum, um Conselho Especial de Ministros e um Tribunal de Justiça⁴.

Assim, as três comunidades adotaram uma estrutura institucional quadripartida⁵, que refletia uma divisão de poderes entre órgãos com funções executivas, legislativas, judiciais, em que o poder legislativo estava dividido entre a Comissão, o Conselho e o Parlamento; o poder executivo entre a Comissão e o Conselho e o poder judicial dependia do Tribunal de Justiça.

Esta solução apresenta um equilíbrio entre supranacionalidade e soberania nacional, em que a Comissão representava o interesse europeu comum, enquanto o Conselho representava os interesses dos Estados e o Parlamento introduzia uma dimensão democrática, ainda que com poderes limitados inicialmente. Era uma separação de poderes funcional, em que ao contrário dos modelos constitucionais nacionais, a separação de poderes nas comunidades não

² BURGESS, Michael. *Federalism and European Union: The building of Europe, 1950-2000*. Routledge, London, 2000, pp. 55, 55-95; CUNHA, Paulo de Pitta e. *O Pendor Federal da Integração - A União Europeia e o Mercosul*. Revista da Ordem dos Advogados, ano 61, Vol. I, janeiro 2001, pp. 33-34.

³ Artigo 7.º, Tratado de Paris, 1951.

⁴ Artigo 4.º, Tratado de Roma, 1957.

⁵ Com o Tratado de Fusão dos Executivos de 1965, deu-se uma unificação, com mudança de nomes, dos órgãos executivos (Comissões) e legislativos (Conselhos) das três comunidades europeias. Note-se que o Parlamento e o Tribunal de Justiça eram já comuns às três comunidades europeias.

era estritamente rígida. Havia cooperação entre as instituições, especialmente entre a Comissão e o Conselho, na elaboração e execução das normas.

Após esta fase inicial verificou-se que a necessidade de compreender e estruturar os processos de decisão e implementação de políticas na UE, num contexto marcado pela crescente complexidade institucional, pela diversidade dos atores envolvidos e pela fragmentação das competências entre níveis nacional, regional e supranacional conduziu à introdução do conceito de governança europeia no funcionamento da UE. Esta evolução reflete não apenas mudanças jurídicas e políticas, mas também transformações profundas na forma como o poder é exercido e legitimado no espaço europeu.

O processo de integração entre os Estados-Membros da CEE desenvolveu-se, na sua fase inicial, desprovido de instrumentos institucionais que refletissem de maneira efetiva os interesses e a participação dos cidadãos europeus. Desde a instituição da CEE até ao Tratado de Lisboa, constata-se que a preocupação com a consolidação de modelos de governança sensíveis à legitimidade democrática e à inclusão cidadã teve um desenvolvimento relativamente tardio no seio do processo de construção europeia.

Durante um longo período, a UE representada pelas suas estruturas institucionais supranacionais, operou de forma autorreferenciada, orientando-se por uma lógica funcionalista e tecnocrática que, em grande medida, a distanciava do espaço público europeu e de sua base cidadã. Tal conformação institucional contribuiu para o denominado défice democrático, frequentemente apontado pela doutrina como uma das fragilidades estruturais do modelo de integração europeu. Neste enquadramento surge a necessidade de corrigir o défice democrático, desde logo com a introdução de instrumentos de garantia de governança em sede supranacional.

Nos Tratados iniciais das três comunidades europeias não existia esta preocupação da governança europeia, que só a partir da década de 1990 começa a ser refletida nas reuniões do Conselho. Só com o Tratado de Maastricht, assinado em 1992, onde nas suas Disposições Comuns, dispõe acerca de um anseio por maior proximidade das instituições da UE com o cidadão europeu, há uma remodelação de diversas instituições supranacionais o que representou um

passo dado rumo à integração política dos Estados-Membros. Nos trabalhos preparatórios do Tratado de Lisboa, assinado em 2007, os instrumentos, formas e garantias da governança na UE ganharam destaque, sendo depois consagrados nas suas disposições⁶.

O termo *governance* começou a ganhar destaque na literatura anglo-saxónica nos anos 1980/1990, como alternativa ao conceito tradicional de *government*, centrado no Estado. A expressão *governance* surge a partir de reflexões conduzidas principalmente pelo Banco Mundial, “tendo em vista aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente”⁷, o que “deslocou o foco da atenção das implicações estritamente económicas da ação estatal para uma visão mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública”⁸.

Segundo o Banco Mundial, no seu documento *Governance and Development*, de 1992, governança é definida como “*the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development*”⁹, envolvendo ainda a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções.

No contexto europeu, a expressão governança europeia¹⁰ ganhou dimensão após a publicação, pela Comissão Europeia em 2001, do Livro Branco sobre a Governança Europeia¹¹. Este documento procurava responder à

⁶ A palavra *governance* surgiu pela primeira vez no Tratado de Lisboa, na versão inglesa, sendo que na versão portuguesa foi traduzido por governação. V. artigo 21º, nº 2, alínea h), Tratado da União Europeia e artigo 15º, nº 1, Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

⁷ DINIZ, Eli. *Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90*. DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, volume 38, nº 3, 1995, p. 400.

⁸ *Ibidem*.

⁹ WORLD BANK. *Governance and Development*. Washington, 1992. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/pdf/multi-page.pdf>, p. 1.

¹⁰ Em português, várias traduções são frequentemente debatidas para *european governance*: governança europeia; governância europeia, governação europeia. A primeira, governança, tem sido amplamente adotada na literatura académica e em documentos oficiais, alinhando-se com o conceito de *governance* como um processo de gestão colaborativa e regulatória. A própria Comissão Europeia, nas suas traduções oficiais e nos documentos jurídicos da UE traduzidos para o português, emprega de forma uniforme o termo governança para traduzir *governance*. O termo governança ganhou ampla difusão também a partir da década de 1990, sobretudo com a adoção de diretrizes internacionais de boa governança corporativa e pública por parte de organismos como o Banco Mundial e a OCDE.

¹¹ Comissão Europeia, *Governança Europeia - Um Livro Branco*, [COM(2001) 428 final - Jornal Oficial C 287 de 12.10.2001].

crescente desconfiança dos cidadãos face às instituições europeias, propondo uma abordagem mais inclusiva, transparente e eficaz da ação pública e defendendo a capacidade das sociedades para instituir sistemas de representação, criar instituições e processos, como instrumento de controle democrático, de transparência, de participação nas decisões e de responsabilização coletiva.

O Livro Branco definiu governança europeia como o conjunto de regras, processos e comportamentos que influenciam a forma como os poderes são exercidos a nível europeu, destacando cinco princípios fundamentais na sua atuação: abertura, participação, responsabilização, eficácia e coerência. Com estes objetivos a governança europeia passou a incluir instrumentos jurídicos não vinculativos (*soft law*), como recomendações, orientações e estratégias comuns. Estes mecanismos permitiram maior flexibilidade e adaptação às realidades nacionais, mas também levantaram questões sobre legitimidade e eficácia jurídica.

Igualmente para desenvolver a governança europeia a Comissão Europeia começou a envolver mais diretamente atores não estatais, como ONGs, empresas, sindicatos e universidades, nos processos de consulta e elaboração de políticas. Esta abertura visava reforçar a legitimidade democrática e a qualidade normativa, embora tenha gerado debates sobre representatividade e desigual influência dos participantes envolvidos.

Na governança europeia ganhou especial importância a governança multinível que assenta num modelo de organização política e administrativa no qual o processo de tomada de decisão ocorre de forma distribuída entre diferentes níveis de governo, supranacional, nacional, regional e local, com a participação de múltiplos atores institucionais e não institucionais. Este conceito ganhou centralidade nos estudos sobre integração europeia a partir da década de 1990, especialmente com os trabalhos de Hooghe & Marks¹², que procuraram descrever a crescente complexidade das relações de autoridade dentro da UE, com base numa complexa arquitetura, onde a autoridade política é compartilhada entre as

¹² HOOGHE, Liesbet & MARKS, Gary. *Multi-Level Governance and European Integration*. Boulder: Rowman & Littlefield, 2001.

instituições europeias, os Estados-Membros e inclusive atores subnacionais e transnacionais, numa malha densa de cooperação formal e informal.

Ao contrário de um sistema hierárquico tradicional, em que o poder de decisão é centralizado, a governança multinível caracteriza-se pela interdependência vertical e horizontal entre os diversos níveis de governo. Isso significa que políticas públicas europeias são frequentemente formuladas e implementadas por meio de processos cooperativos e negociados, que envolvem instituições da UE (como a Comissão Europeia, o Parlamento e o Conselho), governos nacionais, administrações regionais e locais, além de organizações da sociedade civil, grupos de interesse e atores económicos.

De destacar ainda que, nos últimos anos, a governança europeia tem incorporado ferramentas digitais, como plataformas de consulta pública online, inteligência artificial na gestão administrativa e sistemas de dados abertos. Estas inovações ampliam o acesso à informação e a participação, mas também exigem novas garantias jurídicas de proteção de dados, transparência algorítmica e responsabilização institucional.

Problemas da Governança Europeia

A abordagem do conceito de governança é particularmente fecunda para a análise da orientação política da UE, tendo em conta que esta não dispõe de soberania no sentido clássico do Estado moderno, tal como delineado na tradição westfaliana. Diversamente de um Estado soberano, a UE desenvolveu mecanismos de governança e tomada de decisão que operam parcialmente fora dos esquemas tradicionais de autoridade hierárquica e competências formais rigidamente estabelecidas. A governança europeia estrutura-se, assim, como um sistema dinâmico e adaptativo, caracterizado pela dispersão da autoridade por múltiplos níveis institucionais e territoriais.

Este modelo encontra respaldo jurídico no Tratado da União Europeia, especialmente nos artigos 4.º e 5.º, onde estabelece os princípios da subsidiariedade, da proporcionalidade, da competência por atribuição, que orientam a distribuição de competências entre a UE e os Estados-Membros e que

confirmam a lógica não hierárquica e colaborativa da governança europeia. Como refere Schakel o princípio da subsidiariedade e a ascensão da governança multinível aumentaram o envolvimento dos intervenientes subnacionais, conduzindo a dinâmicas diversas e, por vezes, concorrentes na formulação de políticas¹³.

A ausência de um centro soberano de comando é igualmente enfatizada por Scharpf¹⁴, que caracteriza o sistema político da UE como assente em mecanismos de governança sem governo (*governance without government*), em que predomina a coordenação intergovernamental, o consenso e o recurso a instrumentos jurídicos de natureza não vinculativa (como as recomendações, comunicações e estratégias conjuntas). Tal sistema, embora limitado em termos de imposição unilateral de políticas, permite uma governança eficaz através de processos deliberativos e participativos, especialmente no quadro do Método Aberto de Coordenação, instituído formalmente na Cimeira de Lisboa (2000)¹⁵.

Acresce que a governança multinível europeia se encontra em permanente tensão entre lógicas intergovernamentais e supranacionais. Por um lado, como refere Moravcsik¹⁶, o Conselho Europeu e o Conselho representam os interesses dos Estados-Membros e funcionam com base no princípio da unanimidade ou maioria qualificada, já a Comissão Europeia atua como guardiã dos Tratados e promotora do interesse geral da UE, enquanto o Parlamento Europeu, diretamente eleito pelos cidadãos, confere legitimidade democrática ao processo de integração.

O sistema de governança europeia, embora competente em muitos aspetos, continua a apresentar diversas disfunções estruturais que comprometem sua eficácia, legitimidade e coesão. Podemos identificar vários problemas persistentes nesse modelo, dos quais destacamos sete particularmente relevantes

¹³ SCHAKEL, Arjan. *Multi-level governance in a 'Europe with the regions'*. The British Journal of Politics and International Relations, 22, 2020, pp. 767-775. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1369148120937982>

¹⁴ SCHARPF, Fritz W. *Governing in Europe: Effective and Democratic?*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

¹⁵ DEHOUSSE, Renaud. The Open Method of Coordination: A New Policy Paradigm?. Notre Europe Policy Paper, n. 1, 2004.

¹⁶ MORAVCSIK, Andrew. *In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union*. Journal of Common Market Studies, v. 40, n. 4, p. 603-624, 2002.

para a compreensão das dificuldades enfrentadas pela integração europeia contemporânea.

i - Capacidade administrativa. Tanto os modelos de governação antigos como os novos modelos de governança dependem dos sistemas administrativos da UE e dos Estados-Membros, que estão muitas vezes insuficientemente desenvolvidos. No passado, o principal instrumento utilizado pela CEE para a sua atuação era essencialmente a regulamentação. Mas, a partir da década de 1990, o Processo de Cardiff¹⁷ foi estabelecido a nível da CEE para promover uma abordagem diferente, mais baseada em redes para atingir os seus objetivos. Uma análise de como os sistemas administrativos nacionais responderam às exigências associadas às redes, conclui que tanto os “antigos” como os “novos” instrumentos de governança dependem da presença de capacidades administrativas eficientes e que os decisores na UE trocaram a “antiga” governação da regulamentação pela “nova” governança das redes sem diagnosticar suficientemente as exigências administrativas associadas a qualquer uma delas¹⁸, o que limita o funcionamento da governança europeia.

ii - Responsabilização (*Accountability*) e legitimidade. As novas estruturas de governança podem diluir a supervisão parlamentar e confundir as linhas de responsabilização, conduzindo a défices democráticos e a desafios na responsabilização dos decisores. Nesta matéria, como refere Crum, a nova estrutura de governança económica da UE afetou a capacidade dos parlamentos (nacionais e europeu) para examinar e controlar a política económica. Apesar de os poderes orçamentais se manterem, em termos formais, sob a alçada dos Estados-Membros, a margem de manobra dos seus governos foi substancialmente reduzida, relegando os parlamentos nacionais para uma posição subalterna num quadro decisório reforçado de natureza multinível. Esta erosão

¹⁷ Na governança europeia, o Processo de Cardiff, refere-se a um método de consulta e interação entre a Comissão Europeia e os parlamentos nacionais dos Estados-Membros, focado na elaboração de legislação da UE. Este processo, também conhecido como mecanismo de alerta precoce, permite que os parlamentos nacionais expressem as suas opiniões sobre propostas legislativas da Comissão antes da sua adoção final, garantindo assim uma maior participação e legitimidade do processo legislativo europeu.

¹⁸ SCHOUT, Adriaan, JORDAN, Andrew & TWENA, Michele. *From 'Old' to 'New' Governance in the EU: Explaining a Diagnostic Deficit*. West European Politics, 33(1), 2010, pp. 154–170. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01402380903354205>

das prerrogativas parlamentares não encontra contrapartida eficaz ao nível da governança europeia, na medida em que a autoridade política se encontra, nesse domínio, fragmentada entre os governos nacionais, que não assumem responsabilidade coletiva, e a Comissão Europeia, a qual não dispõe de um mandato político direto conferido por sufrágio democrático¹⁹.

iii - Questões orçamentais estruturais. O orçamento da UE, apesar da sua importância política, é bastante modesto, sendo que as despesas representam menos de um por cento do Rendimento Nacional Bruto da UE²⁰. O facto de o orçamento da UE depender maioritariamente de transferências diretas dos Estados-Membros, faz com que a posição líquida de cada país se torne a sua principal preocupação, o que dificulta consideravelmente a implementação de mudanças profundas na estrutura das despesas. A reduzida proporção de recursos próprios compromete tanto o princípio de um financiamento orçamental baseado nesses recursos, como a autonomia financeira da UE²¹ e uma governança no interesse da UE e não no interesse dos Estados-Membros.

iv - Interesses nacionais. Existe um fosso persistente entre os compromissos a nível da UE e a implementação efetiva pelos Estados-Membros, muitas vezes devido a interesses nacionais, o que prejudica a eficácia das políticas, realidade amplamente reconhecida na literatura sobre governança europeia. Este “*gap* de implementação” tem sido um dos principais obstáculos à eficácia das políticas da UE e à sua legitimação perante os cidadãos europeus.

Segundo a análise de Wallace *et al* a UE caracteriza-se por um sistema de governança multinível em que as decisões tomadas em Bruxelas frequentemente colidem com as realidades políticas e administrativas nos Estados-Membros. Daqui resulta uma dissociação entre o que é acordado a nível supranacional e o que é efetivamente realizado a nível nacional²², sendo que governos nacionais

¹⁹ CRUM, Ben. *Parliamentary accountability in multilevel governance: what role for parliaments in post-crisis EU economic governance?*. Journal of European Public Policy, 25, 2018, pp. 268 - 286. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1363270>

²⁰ <https://www.consilium.europa.eu/pt/infographics/2025-eu-budget/#0>

²¹ KENGYEL, Ákos. *New Headings – Old Problems: The Evolution and Future of the EU Budget*. Intereconomics, 51, 2016, p. 104. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/S10272-016-0584-0>

²² WALLACE, Helen, POLLACK, Mark, ROEDERER-RYNNING, Christilla & YOUNG, Alasdair (Eds.). *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2020.

tendem a priorizar agendas domésticas e interesses políticos internos, o que pode levar à resistência ou à relutância em aplicar plenamente certas diretivas ou regulamentos da UE.

A disparidade entre compromissos da UE e implementações nacionais muitas vezes advém de prioridades nacionais ou resistências políticas locais. Estudos efetuados nesta matéria demonstram que áreas como justiça, ambiente ou assuntos internos têm maiores taxas de infrações e atrasos na transposição do que outras áreas²³.

v - Falta de mecanismos de aplicação eficazes (*enforcement*). A Comissão Europeia, enquanto guardiã dos Tratados, tem a responsabilidade de garantir o cumprimento do direito da UE, mas enfrenta limitações na sua capacidade de aplicação eficaz. Apesar das ferramentas jurídicas disponíveis, a Comissão muitas vezes hesita em levar os Estados-Membros ao Tribunal de Justiça devido a considerações políticas e à necessidade de cooperação futura. A ineficácia na implementação compromete a credibilidade e legitimidade da UE aos olhos dos cidadãos, alimentando perceções de ineficiência e anti-Bruxelas. Um exemplo claro pode ser encontrado na Política Ambiental, onde, embora a UE tenha uma das legislações ambientais mais avançadas do mundo, a sua implementação varia muito entre Estados-Membros.

Neste sentido Thomann & Zgaga analisam a aplicação prática das políticas da UE por burocratas de “*street-level*” e concluem que a transposição das normas da UE não garante a sua execução, dado que diferenças regionais e baixa capacidade administrativa em níveis sub-nacionais comprometem os resultados²⁴.

vi - Coordenação e fragmentação. A governança multinível pode conduzir a uma coordenação inconsistente entre os intervenientes da UE, nacionais e regionais, resultando na fragmentação e ineficiência das políticas, especialmente em situações de crise (por exemplo: migração, pesca). Neste

²³ TREIB, Oliver, MASTENBROEK, Ellen & VERSLUIS, Esther. *Theoretical Perspectives on Improving Policy Implementation in the EU*. In P. R. Graziano (Ed.), *Elgar Encyclopedia of European Union Public Policy*, pp. 464-473. Edward Elgar, 2022.

²⁴ THOMANN, Eva & ZGAGA, Tiziano. *Practical implementation of European Union policies by member state administrations and street-level bureaucrats*. In G. J. Brandsma (Ed.), *Handbook on European Union Public Administration*, pp. 279-294. Edward Elgar, 2024.

sentido, referem Hooghe & Marks que a governança multinível é composta por uma arquitetura fluida e dinâmica de autoridade partilhada, mas que, no entanto, em especial em contextos de crise, essa fluidez pode transformar-se em desorganização e paralisia decisória²⁵.

A gestão da migração é o exemplo mais citado na literatura recente de fracasso de coordenação vertical e horizontal. Treib *et al.* demonstram que as políticas migratórias da UE se baseiam em regulamentos como Dublin III²⁶ e o Pacto para a Migração e Asilo²⁷, mas a execução real recai sobre os Estados-Membros, muitos dos quais resistem, por exemplo, à redistribuição equitativa de requerentes de asilo²⁸.

Verifica-se assim, que a ausência de uma autoridade executiva centralizada implica que a implementação das decisões depende da vontade e capacidade política dos Estados-Membros e autoridades subnacionais, gerando respostas assimétricas e contraditórias.

Como fatores estruturais da coordenação inconsistente podemos identificar a heterogeneidade política e administrativa entre Estados-Membros; as competências partilhadas e sobreposição entre instituições (ex: Comissão, Parlamento, Conselho); a falta de mecanismos vinculativos de execução, por exemplo em áreas sensíveis como migração, fiscalidade e pesca; e a legitimidade fragmentada que resulta de políticas impostas sem legitimidade percebida geram resistência e não conformidade.

vii - Polarização política e euroceticismo. A ascensão de partidos nacionalistas e de extrema-direita aumentou a polarização política, desafiando a legitimidade e a unidade da governança europeia. Por exemplo, os resultados das eleições para o Parlamento Europeu de 2024 e a crescente influência dos partidos de extrema-direita, estão a conduzir a uma maior polarização política.

A UE enfrenta um cenário de crescente polarização ideológica, especialmente entre as elites políticas e os eleitorados nacionais, de que resulta

²⁵ HOOGHE, Liesbet & MARKS, Gary, *op. cit.*

²⁶ Regulamento (UE) N.º 604/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013.

²⁷ <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2024/05/14/the-council-adopts-the-eu-s-pact-on-migration-and-asylum/>

²⁸ TREIB, Oliver, MASTENBROEK, Ellen & VERSLUIS, Esther, *op. cit.*

que a crescente influência de partidos populistas nacionalistas e eurocéticos alterou os eixos clássicos de competição política, criando uma nova clivagem entre integração europeia e soberania nacional. O euroceticismo, outrora marginal, tornou-se institucionalizado. Como concluem Szczerbiak & Taggart, os partidos eurocéticos deixaram de ser os “intrusos que protestam” para assumirem papéis centrais nos Parlamentos nacionais e no próprio Parlamento Europeu. Isso conduz a uma tensão estrutural: partidos que participam da governança europeia com o propósito de a dismantelar ou enfraquecer²⁹.

A presença crescente de forças eurocéticas e antissistema nos processos legislativos compromete a legitimidade baseada na representação democrática na UE, ao gerar bloqueios sistemáticos, erosão do consenso e obstrução à tomada de decisões. Verificamos também uma crescente fragmentação do Conselho Europeu e do Parlamento Europeu como consequência direta da polarização e do aumento do número de partidos radicais. Essa fragmentação leva a um fenómeno de “engarrafamento institucional”, especialmente visível em temas como o alargamento da UE, asilo e migração, sanções à Rússia, ou o Estado de Direito.

O euroceticismo não ameaça apenas a eficácia das políticas; ameaça a coesão ontológica do projeto europeu. A UE está a enfrentar uma guerra cultural transnacional, com valores liberais-democráticos sendo desafiados por uma visão autoritária-nacionalista, internalizada por alguns governos (ex. Hungria).

Considerações finais

A UE constitui, sob múltiplas perspetivas, um projeto político, jurídico e institucional notável no cenário internacional contemporâneo. Os resultados alcançados desde a sua criação, nomeadamente a manutenção da paz no seu território, comprovam o seu sucesso. Começou por ser uma comunidade supranacional com uma lógica de governação distinta, diferente da dos seus Estados-Membros. Com o tempo, desenvolveu-se num sistema governança

²⁹ SZCZERBIAK, Aleks & TAGGART, Paul. *Contemporary Research on Euroscepticism. The state of the art*. In Leruth, Benjamin; Startin, Nicholas & Usherwood, Simon. *The Routledge Handbook of Euroscepticism*. Routledge, 2017.

próprio, onde a autoridade e a formulação de políticas são partilhadas entre os níveis da UE, nacional e regional, diluindo as linhas entre o governo e a governança.

A governação da UE evoluiu de modelos centralizados e hierárquicos para sistemas flexíveis, multiníveis e experimentalistas. Esta transformação foi impulsionada tanto pela integração como por crises recorrentes, resultando num cenário de governança resiliente, mas complexo, que equilibra a inovação, a adaptação e os desafios contínuos de legitimidade e coordenação. Constata-se que crises de grande magnitude, como a crise da zona euro, a saída do Reino Unido da UE (Brexit) e a pandemia de COVID-19, funcionaram como impulsionadoras de reformas e inovações institucionais no seio da UE. Tais momentos de disrupção favoreceram a criação de novos enquadramentos orçamentais e a adoção de mecanismos baseados em políticas de estímulo económico. Muitas dessas alterações ocorreram à margem de revisões formais dos Tratados, revelando não apenas a resiliência institucional da UE, mas também a sua notável capacidade de adaptação diante de desafios sistémicos³⁰.

Apesar da adoção de novos modelos de governança, a UE continua a enfrentar muitos dos mesmos desafios estruturais e de responsabilização existentes no passado. A inércia das antigas estruturas, aliada à complexidade das novas abordagens, significa que as reformas não conseguem, muitas vezes, resolver problemas profundamente enraizados. A abordagem destas questões exige não só novos instrumentos, mas também um enfoque mais forte na capacidade administrativa, na prestação de contas e na integração efetiva entre os vários Estados-Membros.

Com analisamos um dos problemas basilares da governança europeia é a sua legitimidade democrática que se revela um triplo problema. Em primeiro lugar a legitimidade democrática é apenas uma das fontes da sua legitimidade. Igual importância tem a legitimidade tecnocrático-utilitária, que deve assegurar uma eficiente e eficaz resposta aos desafios políticos, económicos e sociais com

³⁰ PÉREZ, Aida & MULLOR, Joan. *From the economic to the pandemic crisis: The impact upon the EU constitutional architecture - Introduction to the Symposium*. International Journal of Constitutional Law, Volume 22, Issue 3, July 2024, pp. 804–808. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/icon/moae056>

base na sua capacidade geral de resolução de problemas. A terceira fonte de legitimidade assenta na legitimidade democrática de natureza indireta, derivada da participação dos Estados-membros e dos seus parlamentos nacionais no processo de celebração, ratificação e revisão dos Tratados fundacionais da UE. Trata-se de uma legitimação mediada, que decorre da soberania estatal enquanto fundamento jurídico-político da ordem europeia, refletindo o caráter interestadual e constitucionalmente condicionado da integração europeia.

Dado que as três fontes de legitimidade da governança europeia coexistem em permanente tensão, a arquitetura institucional europeia enfrenta aquilo que tem sido designado como um “trilema da legitimidade”³¹, em que o reforço de uma dessas dimensões tende, inevitavelmente, a implicar o enfraquecimento das demais. Nesse contexto, as iniciativas de reforma orientadas para o fortalecimento da legitimidade do complexo sistema europeu revelam-se, em larga medida, um jogo de soma zero. A problemática da legitimidade multidimensional pode ser reconfigurada mediante rearranjos institucionais e normativos, com implicações em termos de custos e benefícios políticos, mas dificilmente poderá ser plenamente resolvida de forma definitiva.

Em suma, a governança na UE traduz uma forma inédita de exercício do poder político num espaço pós-nacional, combinando normas jurídicas vinculativas com mecanismos de *soft law*, autoridade supranacional com soberania estatal, participação cidadã e participação de entidades não governamentais. Esta configuração não apenas desafia os paradigmas tradicionais da ciência política e do direito constitucional, como também evidencia a singularidade do projeto europeu enquanto entidade política *sui generis*. A resposta a esses desafios passa não só por reformas institucionais, mas por um reinvestimento na legitimidade democrática da UE, através de processos mais participativos, transparência, proteção do Estado de Direito e combate à desinformação.

³¹ HORETH, Marcus. *No way out for the beast? The unsolved legitimacy problem of European governance*. Journal of European Public Policy, 6, 1999, pp. 249-268. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/135017699343702>

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BURGESS, Michael. *Federalism and European Union: The building of Europe, 1950-2000*. Routledge, London, 2000.
- Comissão Europeia. *Governança Europeia - Um Livro Branco*. COM(2001) 428 final Jornal Oficial C 287 de 12.10.2001.
- CRUM, Ben. *Parliamentary accountability in multilevel governance: what role for parliaments in post-crisis EU economic governance?*. Journal of European Public Policy, 25, 2018, pp. 268 - 286. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1363270>.
- CUNHA, Paulo de Pitta e. *O Pendor Federal da Integração - A União Europeia e o Mercosul*. Revista da Ordem dos Advogados, ano 61, Vol. I, janeiro 2001, pp. 33-48.
- DEHOUSSE, Renaud. *The Open Method of Coordination: A New Policy Paradigm?*. Notre Europe Policy Paper, n. 1, 2004.
- DINIZ, Eli. *Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90*. DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, volume 38, nº 3, 1995. pp. 385-415.
- HOOGHE, Liesbet & MARKS, Gary. *Multi-Level Governance and European Integration*. Boulder: Rowman & Littlefield, 2001.
- HORETH, Marcus. *No way out for the beast? The unsolved legitimacy problem of European governance*. Journal of European Public Policy, 6, 1999, pp. 249-268. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/135017699343702>
- KENGyel, Ákos. *New Headings – Old Problems: The Evolution and Future of the EU Budget*. Intereconomics, 51, 2016, pp. 100-106. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/S10272-016-0584-0>
- MORAVCSIK, Andrew. In *Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union*. Journal of Common Market Studies, v. 40, n. 4, p. 603-624, 2002.
- PÉREZ, Aida & MULLOR, Joan. *From the economic to the pandemic crisis: The impact upon the EU constitutional architecture - Introduction to the Symposium*. International Journal of Constitutional Law, Volume 22, Issue 3, July 2024, pp. 804–808. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/icon/moae056>
- SCHAKEL, Arjan. *Multi-level governance in a 'Europe with the regions'*. The British Journal of Politics and International Relations, 22, 2020, pp. 767-775. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1369148120937982>
- SCHARPF, Fritz W. *Governing in Europe: Effective and Democratic?*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- SCHOUT, Adriaan, JORDAN, Andrew & TWENA, Michele. *From 'Old' to 'New' Governance in the EU: Explaining a Diagnostic Deficit*. West European Politics, 33(1), 2010, pp. 154–170. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01402380903354205>
- SZCZERBIAK, Aleks & TAGGART, Paul. *Contemporary Research on Euroscepticism. The state of the art*. In Leruth, Benjamin; Startin, Nicholas & Usherwood, Simon. The Routledge Handbook of Euroscepticism. Routledge, 2017.
- THOMANN, Eva & ZGAGA, Tiziano. *Practical implementation of European Union policies by member state administrations and street-level bureaucrats*. In G. J. Brandsma

(Ed.), *Handbook on European Union Public Administration*, pp. 279-294. Edward Elgar, 2024.

TREIB, Oliver, MASTENBROEK, Ellen & VERSLUIS, Esther. *Theoretical Perspectives on Improving Policy Implementation in the EU*. In P. R. Graziano (Ed.), *Elgar Encyclopedia of European Union Public Policy*, pp. 464-473. Edward Elgar, 2022.

WALLACE, Helen, POLLACK, Mark, ROEDERER-RYNNING, Christilla & YOUNG, Alasdair (Eds.). *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2020.

WORLD BANK. *Governance and Development*. Washington, 1992. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/pdf/multi-page.pdf>

O CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE NO BRASIL: CONVERGÊNCIA NORMATIVA, DOUTRINÁRIA E JURISPRUDENCIAL NO CONTEXTO INTERAMERICANO

*“Judicial Review and Conventionality Control in Brazil: Normative, Doctrinal and
Jurisprudential Perspectives”*

Hector Luiz Martins Figueira¹

UNIRIO

Cristina Tereza Gaulia²

NUPEPAJ

<https://doi.org/10.62140/GFCG871085100>

Sumário: 1. Introdução 2. Fundamentos Jurídicos do Controle de Convencionalidade no Brasil; 3. Dimensão Doutrinária e Hermenêutica do Controle de Convencionalidade; 4. Aplicações Jurisprudenciais e Tendências dos Tribunais Brasileiros; 5. Conclusão.

Resumo: O presente artigo analisa o controle de convencionalidade no Brasil a partir de uma abordagem normativa, doutrinária e jurisprudencial, com foco na atuação do Poder Judiciário nacional frente aos compromissos assumidos no sistema interamericano de direitos humanos. Após a Emenda Constitucional nº 45/2004, os tratados internacionais de direitos humanos passaram a ocupar papel central na interpretação das normas infraconstitucionais, exigindo dos juízes a verificação de sua compatibilidade com os padrões convencionais. A partir dos fundamentos constitucionais e da doutrina especializada, o estudo destaca os princípios interpretativos aplicáveis — como o *pro homine* e o diálogo entre fontes — e examina os principais precedentes do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça e de tribunais estaduais, como o TJRJ. Conclui-se que o controle de convencionalidade representa uma importante ferramenta de

¹Professor de Direito na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, UNIRIO. E-mail: hmartinsfigueira@gmail.com Link ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2040-825X>

² Desembargadora do TJRJ. Doutora e Mestre em Direito. Coordenadora do NUPEPAJ. Email: gaulia.cristina@gmail.com Link ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7451-7780>

concretização dos direitos humanos no Brasil, embora ainda enfrente desafios hermenêuticos e institucionais.

Palavras-chave: Controle de convencionalidade; tratados internacionais; direitos humanos; jurisprudência

Abstract: This article examines the conventionality control in Brazil through a normative, doctrinal, and jurisprudential lens, focusing on the role of the national judiciary in light of the international human rights commitments assumed by the country. Following Constitutional Amendment No. 45/2004, international human rights treaties have acquired a central role in the interpretation of domestic legal norms, requiring judges to verify their compatibility with conventional standards. Based on constitutional principles and specialized legal scholarship, this study highlights key interpretative principles — such as *pro homine* and the dialogue between legal sources — and analyzes major rulings by the Federal Supreme Court, the Superior Court of Justice, and state courts such as the Court of Justice of Rio de Janeiro. The article concludes that conventionality control is a vital tool for the enforcement of human rights in Brazil, although it still faces hermeneutic and institutional challenges.

Keywords: Conventionality control; international treaties; human rights; case law.

1. INTRODUÇÃO:

Esse artigo é fruto de análise das pesquisas realizadas no âmbito do Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas e Acesso à Justiça (NUPEPAJ) que integra o Observatório Bryant Garth, na Escola da Magistratura do Rio de Janeiro (EMERJ)³. O estudo ainda embrionário revela que os tratados e convenções internacionais têm um papel fundamental no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente após a Emenda Constitucional nº 45/2004, estabelecendo que tratados internacionais de direitos humanos aprovados em dois turnos no Congresso Nacional, por três quintos dos votos, têm status de emenda

³A Escola de Magistratura do Rio de Janeiro, EMERJ é a única Escola Judiciária de Formação e Treinamento de Juízes que tem Núcleos de Pesquisa. Disponível em: <https://emerj.tjrj.jus.br/>

constitucional. Outros tratados podem ter status supralegal, ou seja, estão acima das leis ordinárias, mas abaixo da Constituição.

Desse modo, a consolidação dos direitos humanos no plano interno das nações tem demandado, crescentemente, o desenvolvimento de mecanismos jurídicos capazes de compatibilizar normas nacionais com os compromissos assumidos no âmbito internacional. No Brasil, esse fenômeno se manifesta de modo particularmente relevante por meio do controle de convencionalidade, prática que se destina à verificação da compatibilidade das normas infraconstitucionais com os tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Estado.

O controle de convencionalidade é o mecanismo pelo qual os Tribunais verificam se as leis e atos normativos internos estão em conformidade com os tratados internacionais ratificados pelo Brasil, especialmente aqueles que tratam de direitos humanos. Esse controle pode ser feito tanto pelo poder judiciário quanto por órgãos administrativos.⁴ Na prática, o controle de convencionalidade fortalece a proteção dos direitos fundamentais, garantindo que normas internas estejam alinhadas aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Assim, esse artigo tem por objetivo demonstrar como o controle de convencionalidade é aplicado pelos Tribunais brasileiros na figura de seus juízes e desembargadores. Ademais, para a concretização dos direitos humanos na esfera judiciária mostra-se necessário apurar o modo pelo qual os magistrados compreendem e aplicam as normas internacionais de direitos humanos. Importante colacionar as palavras de José Ricardo Cunha:

Ora, é claro que o Judiciário não é o único responsável pela garantia dos direitos fundamentais,

⁴ Conforme anota Mazzuoli, “Nesse sentido, entende-se que o controle de convencionalidade deve ser exercido pelos órgãos da justiça nacional relativamente aos tratados aos quais o país se encontra vinculado. Trata-se de adaptar ou conformar os atos ou leis internas aos compromissos internacionais assumidos pelo Estado, que criam para estes deveres no plano internacional com reflexos práticos no plano do seu direito interno.” (MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Teoria geral do controle de convencionalidade no direito brasileiro**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a.46, n. 181, jan./mar.2009, p. 128/129).

mas sem dúvida o desconhecimento dos magistrados brasileiros sobre os sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos apenas ajuda a aumentar a distância da efetividade de garantia da proteção destes direitos no país.⁵

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 — cuja redação consagra a abertura do ordenamento jurídico aos tratados internacionais (art. 5º, §§ 2º e 3º) — e, sobretudo, após a Emenda Constitucional nº 45/2004, que atribuiu às relações internacionais da República Federativa do Brasil o princípio da prevalência dos direitos humanos (art. 4º, II), observa-se uma transformação no papel do Judiciário brasileiro: os tribunais passaram a ser chamados não apenas a exercer o controle de constitucionalidade das normas, mas também a verificar sua conformidade com o sistema internacional de proteção aos direitos fundamentais e é esse fato que queremos analisar nessa pesquisa.

Essa mudança de paradigma repercute diretamente na dogmática jurídica, exigindo uma reconfiguração hermenêutica do papel do juiz e uma superação do modelo normativo fechado. Em lugar da tradicional hierarquia estrita entre Constituição e leis, introduz-se a ideia de uma compatibilidade vertical múltipla, em que os tratados internacionais de direitos humanos ocupam posição de destaque — com status supralegal (nos termos do Supremo Tribunal Federal) ou, em alguns casos, constitucional, conforme o procedimento previsto no §3º do art. 5º da Constituição.

Diante desse cenário, o presente artigo tem por objetivo analisar o controle de convencionalidade no Brasil sob três perspectivas complementares: (i) os fundamentos normativos que o estruturam, no cruzamento entre o direito constitucional e o direito internacional; (ii) as abordagens doutrinárias e hermenêuticas que orientam sua aplicação judicial; e (iii) os principais precedentes jurisprudenciais que o consolidam como prática institucional, com destaque para

⁵ CUNHA, José Ricardo. **Direitos Humanos e Justiciabilidade: pesquisa no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro**. São Paulo: SUR -Revista Internacional de Direitos Humanos, Número 3, Ano 2, 2005, p. 139

o Supremo Tribunal Federal (STF), o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e os tribunais estaduais, como o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ) a fim de verificar o que mudou, e se mudou nos últimos tempos. Luiz Guilherme Arcaro Conci afirma que, no mundo globalizado e complexo em que vivemos, “o diálogo entre juízes nacionais, estrangeiros e internacionais é uma necessidade”⁶

A relevância do tema reside na sua capacidade de promover o diálogo entre o direito interno e o direito internacional, bem como na sua força transformadora em contextos de violações sistêmicas, omissões legislativas ou resistência à efetivação dos direitos humanos. Ao investigar a construção normativa, doutrinária e jurisprudencial do controle de convencionalidade no Brasil, busca-se contribuir para o debate sobre a incorporação dos compromissos internacionais na prática judicial cotidiana e para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito em sua dimensão transnacional. Assim, a pesquisa se justifica pela relevância crescente desse tema no contexto jurídico nacional e internacional, sobretudo considerando as decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos e a incorporação de tratados ao ordenamento jurídico brasileiro. Além disso, compreender como o TJRJ e outros tribunais aplicam esse controle pode contribuir para o aprimoramento das práticas judiciais, promovendo maior segurança jurídica e efetividade na proteção dos direitos fundamentais.

A metodologia adotada, baseia-se em uma abordagem qualitativa e bibliográfica-documental, combinando o exame da legislação nacional e internacional, a análise crítica da doutrina especializada e a interpretação sistemática de precedentes judiciais. O estudo parte dos fundamentos constitucionais e internacionais que estruturam o controle de convencionalidade no Brasil, desenvolve-se com base na produção teórica de juristas brasileiros e

⁶ CONCI, Luiz Guilherme Arcaro; GERBER, Konstantin. **Diálogo entre Corte Interamericana de Direitos Humanos e o Supremo Tribunal Federal: controle de convencionalidade concomitante ao controle de constitucionalidade?** In: FIGUEIREDO, Marcelo; CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. *A jurisprudência e o diálogo entre tribunais: a proteção dos direitos humanos em um cenário de constitucionalismo multinível*, 2016, p.1.

estrangeiros sobre o tema, e se conclui com a apreciação de casos concretos julgados pelos tribunais superiores e estaduais, visando compreender a aplicação prática e os desafios hermenêuticos do instituto. Essa metodologia permite compreender a forma como o ordenamento jurídico brasileiro tem dialogado com o sistema internacional de proteção dos direitos humanos, especialmente no âmbito da jurisprudência constitucional e infraconstitucional. Conforme Lakatos e Marconi (2003), a pesquisa bibliográfica-documental é fundamental para identificar o estado da arte do problema jurídico e fundamentar proposições críticas com base em fontes confiáveis e sistematizadas.

2. Fundamentos Jurídicos do Controle de Convencionalidade no Brasil:

O controle de convencionalidade no ordenamento jurídico brasileiro tem fundamento em um conjunto normativo complexo e dialogicamente construído entre o plano interno e o internacional. Sua consolidação passou por transformações normativas, como a adesão aos tratados internacionais de direitos humanos e a reforma do Judiciário por meio da Emenda Constitucional nº 45/2004, que inseriu expressamente a preocupação com a prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais do Brasil (art. 4º, II, da CF). Nesse sentido, Valerio Mazzouli define o controle de convencionalidade como:

[...] a compatibilização vertical das leis internas com os tratados de direitos humanos vigentes no país. Segundo o autor, enquanto o controle de constitucionalidade afere a compatibilidade vertical entre a lei e as normas constitucionais, o controle de convencionalidade avalia a adequação de uma lei com os tratados internacionais de direitos humanos.⁷

⁷ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **O controle jurisdicional da convencionalidade das leis**, 2016, p.34

A inserção do Brasil no sistema interamericano, com a ratificação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH/Pacto de San José da Costa Rica)⁸ em 1992, e a aceitação da jurisdição obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos em 1998, criaram o pano de fundo necessário para a internalização do controle de convencionalidade. Desde então, os juízes e tribunais brasileiros passaram a ser instados não apenas a aplicar as normas constitucionais e legais, mas também a examinar sua conformidade com os tratados de direitos humanos ratificados e em vigor.

Com a EC 45/2004, que introduziu o §3º ao art. 5º da Constituição Federal, criou-se a possibilidade de que tratados internacionais sobre direitos humanos, aprovados pelo Congresso Nacional em dois turnos, por três quintos dos votos, em cada Casa, adquiram status de norma constitucional. Assim, passou-se a distinguir, na prática, duas categorias de tratados de direitos humanos: (i) aqueles com status constitucional, quando aprovados com o quórum qualificado, e (ii) aqueles com status supralegal, conforme entendimento fixado pelo STF no RE 349.703/RS e no HC 87.585/TO, ambos julgados em 2008.

O Supremo Tribunal Federal, nesses precedentes paradigmáticos, firmou a chamada teoria do “bloco de constitucionalidade em sentido lato”, reconhecendo que os tratados internacionais sobre direitos humanos, ainda que não aprovados com o quórum do §3º do art. 5º, possuem hierarquia superior à legislação ordinária, o que autoriza o controle de convencionalidade por parte do Judiciário, mesmo quando a norma infralegal ainda não tenha sido declarada inconstitucional. Nesse contexto, a doutrina destaca que o controle de

⁸ Conforme observa Leonardo Aguiar: É preciso reconhecer que a adesão – soberana, voluntária e legítima – do Brasil ao Sistema Interamericano de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos confere à Corte IDH a singular prerrogativa de dispor do monopólio da última palavra em tema de exegese do feixe de normas que compõem o Sistema Interamericano de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos. (AGUIAR, Leonardo Augusto de Almeida. **Imprescritibilidade do crime de redução à condição análoga à de escravo: a influência da decisão da Corte IDH no direito interno brasileiro**. Revista CEJ, Brasília, Ano XXVII, n. 85, p. 118-135, jan./jun. 2023, p. 123)

convencionalidade possui duas dimensões, uma internacional e outra interna, a saber:

A primeira delas, também chamada de controle autêntico ou definitivo é, em geral, de atribuição dos órgãos internacionais, ou seja, dos tribunais internacionais de direitos humanos (Corte Europeia, Corte Interamericana e Africana). O controle de matriz nacional é feito pelos juízes e tribunais internos.⁹

Esse entendimento foi reforçado por fundamentos do Direito Internacional Público, em especial o art. 27 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, segundo o qual o Estado signatário não pode invocar normas internas como justificativa para o descumprimento de obrigações assumidas internacionalmente. Assim, a primazia do tratado internacional sobre o direito interno infraconstitucional se apresenta como uma exigência não apenas jurídica, mas também ética, vinculada à proteção da dignidade da pessoa humana.

Nessa perspectiva, ganha relevo a teoria da dupla compatibilidade vertical, proposta por Valerio de Oliveira Mazzuoli, segundo a qual toda norma infraconstitucional brasileira deve ser compatível simultaneamente com a Constituição da República e com os tratados internacionais de direitos humanos, visualizando o “Estado nacional como um órgão de direito Internacional”, conforme Hans Kelsen previu em sua obra *Teoria Geral do Direito e do Estado*.¹⁰

A partir desses fundamentos, o controle de convencionalidade no Brasil assume feições normativas próprias: não se trata de mera reprodução do controle

⁹ RAMOS, André de Carvalho. **O Supremo Tribunal Federal Brasileiro e os Tratados de Direitos Humanos: O “Diálogo das Cortes” e a Teoria do Duplo Controle**. In: FIGUEIREDO, Marcelo; CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. *A Jurisprudência e o Diálogo entre Tribunais: A proteção dos direitos humanos em um cenário de constitucionalismo multinível*, 2016. p. 01-40.

¹⁰ “O Estado como órgão do Direito internacional” – esta é a única expressão metafórica do fato de que a ordem jurídica de cada Estado, de que cada ordem jurídica nacional, está organicamente ligada à ordem jurídica internacional e, através dessa ordem, a todas as outras ordens jurídicas nacionais, de modo que todas as ordens jurídicas se fundem num sistema jurídico integrado. (KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. 3ed. 2tir. São Paulo: Martins Fontes, 2000. 637p. 2000, p. 504).

de constitucionalidade, mas de uma prática que exige do julgador sensibilidade para o diálogo entre fontes, acolhendo princípios interpretativos como o *pro homine* e o *pro persona*, que priorizam a norma mais favorável à proteção de direitos fundamentais. Conforme a doutrina de Mazzuoli, o princípio *pro homine* implica uma superação dos critérios tradicionais de superação de antinomias jurídicas – hierárquico, de especialidade e temporal – pelo diálogo entre as diversas fontes normativas, impondo a coordenação entre os diversos dispositivos vigentes nos ordenamentos nacional e internacional. Ele ainda destaca que:

O princípio *pro homine*, em outras palavras, garante ao ser humano a aplicação da norma que, no caso concreto, melhor o proteja, levando em conta a força expansiva dos direitos humanos, o respeito do conteúdo essencial desses direitos e a ponderação de bens, valores e interesses. Nessa ordem de ideias, faz-se necessário interpretar as normas domésticas de proteção com aquelas previstas em tratados e declarações internacionais de direitos humanos, bem assim com a jurisprudência dos organismos supraestatais de proteção desses direitos, em especial (no caso do Brasil e demais países do nosso continente) a da Corte Interamericana de Direitos Humanos.¹¹ (MAZZUOLI, 2010, p. 107).

Portanto, os fundamentos jurídicos do controle de convencionalidade no Brasil revelam um modelo normativo híbrido e dialógico, que exige constante harmonização entre o direito interno e o direito internacional dos direitos humanos. Essa harmonização não é apenas um imperativo jurídico, mas uma exigência civilizatória diante da função contramajoritária dos tratados em contextos de retrocesso normativo ou omissão legislativa interna.

3. Dimensão Doutrinária e Hermenêutica do Controle de Convencionalidade

¹¹ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Tratados Internacionais de Direitos Humanos e Direito Interno**. São Paulo: Saraiva, 2010. p.251.

O controle de convencionalidade, embora com fundamento normativo sólido, somente se realiza de forma eficaz mediante uma reconfiguração hermenêutica do papel do juiz e da estrutura normativa do ordenamento jurídico brasileiro. Isso envolve uma superação do modelo tradicional de subsunção normativa — centrado exclusivamente na compatibilidade entre leis e a Constituição — para a adoção de uma perspectiva dialógica, multinível e internacionalizada de interpretação dos direitos humanos.

O controle de convencionalidade, ainda que com viés jurídico, é uma alternativa viável ao processo de criação de uma cultura atrelada ao cumprimento dos Tratados Internacionais, pois compreende a influência desses tratados no sistema processual brasileiro como forma de efetivação dos direitos humanos.¹²

No plano doutrinário, autores como Flávia Piovesan, Valerio Mazzuoli, André de Carvalho Ramos e Ingo Sarlet têm proposto a leitura dos direitos fundamentais como integrados a um "bloco de constitucionalidade em sentido ampliado", em que os tratados internacionais de direitos humanos operam como critérios de controle material da validade das leis internas. Trata-se de um fenômeno que rompe com o positivismo jurídico estrito e se aproxima de uma hermenêutica axiológica, centrada na dignidade da pessoa humana como valor fundante do sistema. Nesse sentido, Piovesan e Borges pontuam:

Consagra-se a este modo, o Controle de convencionalidade no Sistema Interamericano, exercido pela Corte Interamericana, com jurisdição internacional vinculante aos Estados-partes, e também pelas jurisdições internas, praticado por juízes nacionais empoderados como juízes descentralizados do sistema interamericano na defesa dos direitos humanos, no âmbito doméstico.

¹²MORAES, José Luis Bolzan de (Coord.). **O impacto no sistema processual dos tratados internacionais**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2013, p. 160.

Ambos inaplicarão normas e/ou interpretações de direito interno colidentes com o bloco de convencionalidade, buscando sempre a concretização dos princípios da progressividade e favor persona.¹³

É nesse contexto que se insere o princípio *pro persona* (ou *pro homine*), amplamente consagrado na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos e explicitado acima. Esse princípio estabelece que, havendo uma pluralidade de normas aplicáveis — constitucionais, legais ou convencionais — o intérprete deve adotar aquela que mais favoreça a proteção dos direitos da pessoa. Essa diretriz hermenêutica já foi acolhida por decisões brasileiras emblemáticas, como no julgamento do HC 87.585/TO pelo STF, em que o Pacto de San José foi usado para restringir a prisão civil do depositário infiel, que será discutida no próximo tópico.

Além disso, o controle de convencionalidade se realiza tanto em modalidade difusa quanto concentrada. No plano difuso, qualquer juiz pode afastar a aplicação de norma incompatível com tratado ratificado e em vigor, mesmo que a norma ainda não tenha sido declarada inconstitucional. No plano concentrado, admite-se a utilização dos tratados com status constitucional como parâmetro de controle em ações diretas, a exemplo do que se observa em algumas ADPFs no STF.

Contudo, esse protagonismo hermenêutico impõe limites e responsabilidades. O juiz nacional não está autorizado a reinterpretar um tratado em desacordo com a jurisprudência da Corte Interamericana, sob pena de descumprimento do pacto internacional. Assim, há uma obrigação de conformação hermenêutica, que exige do Poder Judiciário brasileiro a leitura dos tratados conforme os precedentes da Corte IDH.

¹³ BORGES, Bruno Barbosa; PIOVESAN, Flávia. **O diálogo inevitável interamericano e a construção do ius constitutionale commune**. Rev. direitos fundamentais e democracia, v. 24, n. 3, p. 5-26, set./dez. 2019, p. 13.

Nesse ponto, há um claro tensionamento entre a autonomia do Judiciário nacional e a autoridade interpretativa da Corte Interamericana. Embora o STF tenha, por vezes, resistido a certas interpretações da Corte IDH há um movimento gradual de aproximação, com a incorporação de fundamentos da jurisprudência internacional, principalmente em decisões que tratam de grupos vulneráveis, garantias processuais e sistemas penais. Seguindo este raciocínio, Cunha afirma:

[...] em termos de promoção e proteção dos direitos humanos no Brasil, é preciso reformular muitas coisas, inclusive a relação do nosso Poder Judiciário com o aparato internacional de proteção aos direitos humanos. Ao se demonstrar que desde o reconhecimento da competência da Corte pelo Brasil em dezembro de 1998 até maio de 2009 a jurisprudência brasileira só ter utilizado por três vezes a jurisprudência da Corte Interamericana demonstra esse pouco conhecimento acerca deste poderoso instrumento de proteção dos direitos humanos.¹⁴

Portanto, o controle de convencionalidade exige não apenas adesão normativa, mas uma transformação metodológica, comprometida com a centralidade dos direitos humanos, a interdisciplinaridade do direito constitucional contemporâneo e a responsabilidade do Judiciário como intérprete das normas internacionais ratificadas. É um exercício de hermenêutica constitucional integrada, que exige formação, sensibilidade e disposição para o diálogo institucional e transnacional. E fica claro que a interpretação passa pelas mãos dos operadores do direito, como explicita Flávia Piovesan:

Os tratados internacionais de direitos humanos podem contribuir de forma decisiva para o reforço da promoção dos direitos humanos no Brasil. No entanto, o sucesso da aplicação deste instrumental internacional de direitos humanos requer a ampla

¹⁴ CUNHA, José Ricardo. **Direitos Humanos e Justiciabilidade: pesquisa no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro**. São Paulo: SUR -Revista Internacional de Direitos Humanos, Número 3, Ano 2, 2005. p.143

sensibilização dos agentes operadores do direito, no que se atém à relevância e à utilidade de advogar estes tratados perante as instâncias nacionais e inclusive internacionais, o que pode viabilizar avanços concretos na defesa do exercício dos direitos da cidadania.¹⁵

O avanço da cidadania brasileira é um ponto que nos pensar na urgência de se fazer o controle de convencionalidade a partir dos tratados internacionais nos nossos Tribunais. O povo brasileiro é marcado por um déficit de cidadania, que se apresenta, sempre em negativo na sua prática, como “Estadania” (José Murilo de Carvalho), “cidadania regulada” (Wanderley Guilherme dos Santos) “subcidadania” (Jessé Souza) conceitos amplamente mobilizados no país por sociólogos em diversos momentos de nossa história.

4. Aplicações Jurisprudenciais e Tendências dos Tribunais Brasileiros:

A efetivação prática do controle de convencionalidade no Brasil tem encontrado expressão significativa na jurisprudência dos tribunais superiores e, progressivamente, nos tribunais estaduais, a partir de julgados em que normas internas foram interpretadas ou afastadas com base em tratados internacionais de direitos humanos. Destarte, faz-se imprescindível para o Brasil amoldar-se cada vez mais a esse paradigma internacional:

[...] hoje, mais do que nunca, os operadores do direito estão à frente do desafio de resgatar e recuperar no aparato jurídico seu potencial ético e transformador, aplicando a Constituição e os instrumentos internacionais de proteção de direitos humanos por ela incorporados. Estão, portanto, à frente do desafio de reinventar, reimaginar e recriar seu exercício profissional, a partir deste novo

¹⁵ PIOVESAN, Flávia. **A Constituição brasileira de 1988 e os tratados internacionais de proteção dos direitos humanos**. In: A Proteção Internacional dos Direitos Humanos e o Brasil: Workshop. 2017, p.88.

paradigma e referência: a prevalência dos direitos humanos.¹⁶

Como já assinalado o marco inaugural dessa jurisprudência é o julgamento, em 2008, do Recurso Extraordinário 349.703/RS e do Habeas Corpus 87.585/TO, ambos pelo Supremo Tribunal Federal. Neles, fixou-se o entendimento de que os tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil, ainda que não aprovados com o quórum qualificado do §3º do art. 5º da Constituição, têm status supralegal. Com base nesse entendimento, o STF concluiu pela ilegalidade da prisão civil do depositário infiel, afastando a aplicação do art. 5º, LXVII da Constituição e do Decreto-Lei 911/69, por serem incompatíveis com o art. 7º, item 7, do Pacto de San José da Costa Rica.

Outro caso interessante que podemos citar foi o envolvendo a aplicação da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência que foi o primeiro tratado internacional aprovado conforme o procedimento legislativo estabelecido no art. 5º, § 3º, da Constituição Federal, ou seja, com o quórum exigido para emendas constitucionais. E nele o Supremo Tribunal Federal reconheceu esse status normativo ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 903, sob relatoria do Ministro Dias Toffoli, destacando a importância da norma nos seguintes termos.

Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 10.820/92 do Estado de Minas Gerais, que dispõe sobre adaptação dos veículos de transporte coletivo com a finalidade de assegurar seu acesso por pessoas com deficiência ou dificuldade de locomoção. Competência legislativa concorrente (art. 24., XIV, CF). Atendimento à determinação constitucional prevista nos arts. 227, § 2º, e 244 da Lei Fundamental. Improcedência. 1. A ordem constitucional brasileira, inaugurada em 1988, trouxe desde seus escritos originais a preocupação com a proteção das pessoas portadoras de necessidades especiais, construindo políticas e diretrizes de inserção nas diversas áreas sociais e

¹⁶ Idem, p.74.

econômicas da comunidade (trabalho privado, serviço público, previdência e assistência social). Estabeleceu, assim, nos arts. 227, § 2º, e 244, a necessidade de se conferir amplo acesso e plena capacidade de locomoção às pessoas com deficiência, no que concerne tanto aos logradouros públicos, quanto aos veículos de transporte coletivo, determinando ao legislador ordinário a edição de diplomas que estabeleçam as formas de construção e modificação desses espaços e desses meios de transporte. 2. Na mesma linha afirmativa, há poucos anos, incorporou-se ao ordenamento constitucional a **Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência**, primeiro tratado internacional aprovado pelo rito legislativo previsto no art. 5º, § 3º, da Constituição Federal, o qual foi internalizado por meio do Decreto Presidencial nº 6.949/2009. O art. 9º da convenção veio justamente reforçar o arcabouço de proteção do direito de acessibilidade das pessoas com deficiência. 3. Muito embora a jurisprudência da Corte seja rígida em afirmar a amplitude do conceito de trânsito e transporte para fazer valer a competência privativa da União (art. 22, XI, CF), prevalece, no caso, a densidade do direito à acessibilidade física das pessoas com deficiência (art. 24, XIV, CF), em atendimento, inclusive, à determinação prevista nos arts. 227, § 2º, e 244 da Lei Fundamental, sem preterir a homogeneidade no tratamento legislativo a ser dispensado a esse tema. Nesse sentido, há que se enquadrar a situação legislativa no rol de competências concorrentes dos entes federados. Como, à época da edição da legislação ora questionada, não havia lei geral nacional sobre o tema, a teor do § 3º do art. 24 da Constituição Federal, era deferido aos estados-membros o exercício da competência legislativa plena, podendo suprir o espaço normativo com suas legislações locais. 4. A preocupação manifesta no julgamento cautelar sobre a ausência de legislação federal protetiva hoje se encontra superada, na medida em que a União editou a Lei nº 10.098/2000, a qual dispõe sobre normas gerais e critérios básicos de promoção da acessibilidade das pessoas com deficiência. Por essa razão, diante da superveniência da lei federal, a legislação mineira,

embora constitucional, perde a força normativa, na atualidade, naquilo que contrastar com a legislação geral de regência do tema (art. 24, § 4º, CF/88). 5. Ação direta que se julga improcedente. (STF - ADI: 903 MG, Relator.: DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 22/05/2013, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 07/02/2014) Grifos nossos.

Ambos os casos supracitados se relacionam com a matéria civil, mas quando analisamos o tema a fundo, verificamos que a compatibilidade por meio do juízo de convencionalidade se dá primordialmente na esfera penal, como demonstraremos adiante.

Outro caso de destaque, com forte repercussão normativa e internacional, foi o julgamento da ADPF 153, em que se discutia a validade da Lei da Anistia (Lei nº 6.683/1979). O STF, em decisão de 2010, manteve a validade da anistia concedida a agentes públicos acusados de crimes durante a ditadura militar, sob o argumento da soberania do pacto político interno. Diante do exposto, façamos a leitura da ementa da ADPF 153:

Ementa: Lei n. 6.683/1979, a chamada “Lei de Anistia”. Art. 5º, caput, III e XXXIII, da Constituição do Brasil; princípio democrático e princípio republicano: não violação. Circunstâncias históricas. Dignidade da pessoa humana e tirania dos valores. Interpretação do direito e distinção entre texto normativo e norma jurídica. Crimes conexos definidos pela Lei n. 6.683/1979. Caráter bilateral da anistia, ampla e geral. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal na sucessão das frequentes anistias concedidas, no Brasil, desde a República. **Interpretação do direito e lei-medida. Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes e Lei n. 9.455, de 7 de abril de 1997, que define o crime de tortura.** Artigo 5º, XLIII, da Constituição do Brasil. Interpretação e revisão da Lei da Anistia. Emenda Constitucional n. 26, de 27 de novembro de 1985, poder constituinte e “autoanistia”. Integração da anistia da lei de 1979 na nova ordem constitucional. Acesso a documentos históricos

como forma de exercício do direito fundamental à verdade. (STF, 2010, p. 1, **grifo nosso**)

Contudo, no mesmo ano, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso Gomes Lund vs. Brasil, declarou a anistia brasileira inconveniente, por violar normas do sistema interamericano de proteção de direitos humanos, sobretudo no que diz respeito à vedação da impunidade em casos de graves violações. Esse conflito revela o desafio da efetividade vertical do controle de convencionalidade e a tensão entre decisões nacionais e compromissos internacionais.

Ainda no âmbito do STF, temos em decisão monocrática do Ministro Celso de Mello, no julgamento do Habeas Corpus 134.734, em 2016, a respeito da aplicação das “Regras de Bangkok” ao ordenamento jurídico brasileiro, em que foram mencionadas as regras adotadas para o tratamento de mulheres presas:

Com efeito, impende lembrar que a Assembleia Geral das Nações Unidas, acolhendo recomendação do Conselho Econômico e Social, adotou regras para o tratamento de mulheres presas e a aplicação de medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras, as denominadas Regras de Bangkok, em cuja elaboração e votação teve ativa participação o Estado brasileiro. O legislador nacional, ainda que de modo incompleto, buscou refletir no plano processual penal o espírito das Regras de Bangkok, fazendo-o mediante inovações introduzidas no Código de Processo Penal, especialmente em seus arts. 6º, 185, 304 e 318, e, também, na Lei de Execução Penal (arts. 14, §3º; 83, §2º; e 89)

Já no campo do Superior Tribunal de Justiça, tem-se observado uma aplicação cada vez mais técnica e proativa do controle convencional. Exemplo emblemático é o AgRg no RHC 136.961/RJ, julgado em 2021, no qual em decisão histórica, a 5ª Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ) sob relatoria do Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, reconheceu a possibilidade de contagem

em dobro do tempo de pena cumprido em condições degradantes, marcando um avanço inédito na tutela dos direitos humanos no sistema penitenciário brasileiro.

O julgado representa um avanço no reconhecimento da jurisprudência interamericana como parâmetro vinculante e demonstra a sensibilidade do STJ ao princípio *pro persona* na análise de casos penais com repercussão internacional. O fundamento para tanto, eram as condições absolutamente precárias da unidade prisional, que sofre com superlotação, insalubridade e falta de infraestrutura mínima, violando frontalmente o direito à integridade física e moral dos presos. O doutrinador André de Carvalho Ramos defende que a dignidade da pessoa humana impõe ao Estado o dever de assegurar condições mínimas e respeitosas aos presos, independentemente da natureza do delito.¹⁷

Nos tribunais estaduais, ainda que de forma menos sistemática, há decisões significativas. Destaca-se o caso julgado pela 2ª Vara Criminal de Belford Roxo (TJRJ), em 2016, no qual o juiz deixou de aplicar o crime de desacato (art. 331 do Código Penal) por considerá-lo inconveniente à luz do art. 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos e da jurisprudência da Corte IDH, que entende que a criminalização genérica de críticas a agentes públicos viola a liberdade de expressão. Embora essa decisão não tenha sido referendada pelo STF na ADPF 496, que entendeu pela compatibilidade do tipo penal com o sistema interamericano, ela demonstra a possibilidade — e a coragem — do uso do controle difuso de convencionalidade por juízes de primeira instância.

Esses precedentes revelam que o controle de convencionalidade no Brasil não é apenas uma teoria importada ou um mecanismo formal; trata-se de uma ferramenta de transformação jurisprudencial, que vem sendo usada para ampliar a proteção de direitos, interpretar leis conforme tratados e, em certos casos, afastar normas internas por sua inconveniência. A tendência, no presente momento, é a aproximação paulatina entre a jurisprudência dos tribunais

¹⁷ RAMOS, André de Carvalho. **Direitos Humanos e Jurisdição Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2020, p. 313

brasileiros e os parâmetros da Corte Interamericana, sobretudo em matérias como: garantias do devido processo legal, tratamento de grupos vulneráveis, execução penal, jurisdição indígena e direitos sociais.

CONCLUSÃO:

O controle de convencionalidade representa, no contexto brasileiro contemporâneo, uma das mais significativas inovações hermenêuticas e institucionais em matéria de proteção dos direitos humanos. Seu fundamento jurídico se assenta em uma base normativa sólida — construída a partir da Constituição de 1988, dos tratados internacionais ratificados e da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos — e sua operacionalização tem sido progressivamente incorporada pelos tribunais, tanto superiores quanto estaduais.

Trata-se de um processo de transição de paradigma: de um modelo judicial fechado, centrado exclusivamente na Constituição, para um modelo aberto, em que os direitos humanos internacionais se tornam diretamente aplicáveis e controláveis nos casos concretos. Esse novo modelo exige do Judiciário não apenas a função tradicional de guardião da Constituição, mas também a de agente de harmonização entre o direito interno e o sistema internacional de direitos humanos.

A doutrina brasileira, ao lado da jurisprudência dos tribunais superiores, vem contribuindo para sedimentar esse novo campo de atuação judicial. No entanto, persistem desafios — entre eles, a resistência de certas interpretações internas frente à jurisprudência da Corte IDH e a necessidade de formação dos operadores do direito quanto ao uso adequado do controle de convencionalidade.

A crescente incorporação dos princípios do sistema interamericano pelo STF e STJ, bem como as decisões inovadoras de juízes estaduais e federais,

indicam um caminho promissor para a consolidação desse controle como instrumento efetivo de defesa da dignidade humana. O Brasil, nesse cenário, oferece um modelo jurídico em construção, mas com potencial de se tornar referência na articulação entre soberania constitucional e responsabilidade internacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

AGUIAR, Leonardo Augusto de Almeida. **Imprescritibilidade do crime de redução à condição análoga à de escravo: a influência da decisão da Corte IDH no direito interno brasileiro.** Revista CEJ, Brasília, Ano XXVII, n. 85, p. 118-135, jan./jun. 2023, p. 123

BORGES, Bruno Barbosa; PIOVESAN, Flávia. **O diálogo inevitável interamericano e a construção do ius constitutionale commune.** Rev. direitos fundamentais e democracia, v. 24, n. 3, p. 5-26, set./dez. 2019, p. 13.

CONCI, Luiz Guilherme Arcaro; GERBER, Konstantin. **Diálogo entre Corte Interamericana de Direitos Humanos e o Supremo Tribunal Federal: controle de convencionalidade concomitante ao controle de constitucionalidade?** In: FIGUEIREDO, Marcelo; CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. A jurisprudência e o diálogo entre tribunais: a proteção dos direitos humanos em um cenário de constitucionalismo multinível, 2016, p.1.

CUNHA, José Ricardo. **Direitos Humanos e Justiciabilidade: pesquisa no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro.** São Paulo: SUR -Revista Internacional de Direitos Humanos, Número 3, Ano 2, 2005, p. 139

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado.** 3ed. 2tir. São Paulo: Martins Fontes, 2000. 637p. 2000, p. 504

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MORAES, José Luis Bolzan de (Coord.). **O impacto no sistema processual dos tratados internacionais.** Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2013, p. 160.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Teoria geral do controle de convencionalidade no direito brasileiro**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a.46, n. 181, jan./mar.2009, p. 128/129

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Tratados Internacionais de Direitos Humanos e Direito Interno**. São Paulo: Saraiva, 2010. p.251.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **O controle jurisdicional da convencionalidade das leis**, 2016, p.34

PIOVESAN, Flávia. **A Constituição brasileira de 1988 e os tratados internacionais de proteção dos direitos humanos**. In: A Proteção Internacional dos Direitos Humanos e o Brasil: Workshop. 2017, p.88.

RAMOS, André de Carvalho. **O Supremo Tribunal Federal Brasileiro e os Tratados de Direitos Humanos: O “Diálogo das Cortes” e a Teoria do Duplo Controle**. In: FIGUEIREDO, Marcelo; CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. A Jurisprudência e o Diálogo entre Tribunais: A proteção dos direitos humanos em um cenário de constitucionalismo multinível, 2016. p. 01-40.

RAMOS, André de Carvalho. **Direitos Humanos e Jurisdição Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2020, p. 313

STF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>

STJ. AgRg no RHC 136.961/RJ. Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca. Julgado em 21.06.2021.

Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Inicio>

PROTECCIÓN AMBIENTAL Y GESTIÓN TERRITORIAL: INTERSECCIONES Y CONJUNCIONES ENTRE DERECHO Y CULTURA

*Environmental protection and territorial management: intersections and conjunctions between
law and culture*

Livio Perra¹

Università degli Studi di Sassari

<https://doi.org/10.62140/LP901283332>

Sumario: 1. Introducción; 2. La cultura; 3. Los derechos de la naturaleza y sus entidades; 4. Los derechos bioculturales; 5. Conclusiones.

Resumen: En el presente trabajo el autor analiza algunas formas de protección ambiental y gestión territorial, donde el mundo jurídico abraza la cultura y la tradición. El propósito del autor es examinar los modelos presentes en el escenario global, donde emergen sistemas de protección ambiental y gestión territorial que tienen sus raíces en la cultura y tradición de los pueblos que habitan los territorios. Para abordar el tema, es necesario primero identificar la definición de cultura y, posteriormente, analizar los derechos de la naturaleza y sus entidades y los derechos bioculturales. En cuanto a los métodos, la reflexión teórica y conceptual se acompaña del examen de algunas experiencias concretas, que han encontrado expresión en la protección del medio ambiente y gestión territorial. En este contexto, con referencia a los derechos de la naturaleza y sus entidades, se examina la experiencia de Ecuador, Bolivia, Nueva Zelanda, India y Bangladesh. El reconocimiento de la naturaleza y sus entidades como sujetos o personas y la consecuente atribución de derechos se produce de diferentes maneras y puede observarse en distintas fuentes: Constituciones, leyes, sentencias. Posteriormente, en referencia a los derechos bioculturales, el autor analiza la doctrina y jurisprudencia para delinear la categoría de los derechos bioculturales. Finalmente, se examina la posibilidad de incluir la organización territorial de la isla de Rapa Iti en la categoría de los derechos bioculturales. Esta organización del territorio se basa en las costumbres y usos de la comunidad local.

¹ Anno Accademico 2024/2025 Professore a contratto di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università degli Studi di Sassari (Italia). Anno Accademico 2024/2025 Professore a contratto di Diritto Sanitario, Università degli Studi di Sassari (Italia). Anno Accademico 2024/2025 Professore a contratto di Diritto del Lavoro, Università degli Studi di Sassari (Italia). E-mail: lperra@uniss.it Link ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1045-1206>.

Palabras clave: derechos de la naturaleza; derechos bioculturales; cultura; intersecciones y conjunciones.

Summary: 1. Introduction; 2. Culture; 3. The rights of nature and its entities; 4. Biocultural rights; 5. Conclusions.

Abstract: In this paper, the author analyses several forms of environmental protection and territorial management where the legal world embraces culture and tradition. The author's purpose is to examine models present in the global scenario, where environmental protection systems and territorial management are emerging that are rooted in the culture and tradition of the peoples who inhabit the territories. To address this topic, it is necessary first to identify the definition of culture and, subsequently, analyse the rights of nature and its entities and biocultural rights. Regarding the methods, theoretical and conceptual reflection is accompanied by an examination of some specific experiences that have found expression in environmental protection and territorial management. In this context, with reference to the rights of nature and its entities, the experience of Ecuador, Bolivia, New Zealand, India, and Bangladesh is examined. The recognition of nature and its entities as subjects or persons and the consequent attribution of rights occurs in different ways and can be observed in various sources: Constitutions, Laws and Jurisprudence. Subsequently, with reference to biocultural rights, the author analyses doctrine and jurisprudence to outline the category of biocultural rights. Finally, the author examines the possibility of including the territorial organization of the island of Rapa Iti in the category of biocultural rights. This territorial organization is based on the customs and practices of the local community.

Keywords: rights of nature; biocultural rights; culture; intersections and conjunctions.

1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo está dedicado al análisis de algunas formas de protección ambiental y gestión territorial, donde el mundo jurídico abraza la cultura y la tradición.

La era actual se define como Antropoceno para indicar la era en la que la actividad humana ejerce sus efectos sobre el medio ambiente y lo influye². En

² Véanse a este propósito: CRUTZEN, Paul Jozef. The “anthropocene”. In: EHLERS, Eckart; KRAFFT, Thomas (Orgs.). *Earth System Science in the Anthropocene*. Berlin, Heidelberg: Springer, Berlin, 2006, p. 13-18.; PERRA, Livio. *I sistemi di protezione ambientale di Ecuador e Bolivia e l'affermazione dei diritti della natura*. Lago (CS): Il Sileno Edizioni, 2021, p. 10. Disponible en: <https://www.ilsileno.it/edizioni/ebooks/>. Acceso en: 30 de junio de 2025.

las últimas décadas, ha surgido la conciencia de que la actividad humana está impactando negativamente la salud y el bienestar del Planeta. Numerosos Estados y organizaciones internacionales se unen y buscan soluciones para revertir esta tendencia.

En este capítulo, el objetivo del autor es analizar los modelos presentes en el escenario global, donde emergen sistemas de protección ambiental y gestión territorial que tienen sus raíces en la cultura y tradición de los pueblos que habitan los correspondientes territorios. En particular, existe un fuerte vínculo entre estos modelos de gestión y protección del medio ambiente, la cultura y la tradición. Más en concreto, la intención del autor es analizar los sistemas de protección ambiental que afirman los derechos de la naturaleza y sus entidades, y los derechos bioculturales.

En cuanto al método, la atención se centra en primer lugar, aunque brevemente, en la definición de cultura. Luego, el foco se centra en el análisis de los derechos de la naturaleza y sus entidades y, posteriormente, de los derechos bioculturales. La reflexión teórica y conceptual se acompaña del examen de algunas experiencias concretas, donde han encontrado expresión la gestión y protección del medio ambiente.

2. LA CULTURA

En primer lugar, es necesario identificar una definición de cultura que servirá de base para este capítulo y, en segundo lugar, se opta por proceder paso a paso para llegar a la definición de cultura.

El primer paso es consultar la definición del término “cultura” de la Real Academia Española. Ella define la cultura como: «a conjunción de

conocimientos, valores, creencias, etc. que condicionan el modo de vida y las costumbres de un grupo social o de una época»³.

El segundo paso es mirar la definición de “cultura” de Américo Plá Rodríguez. Él define la cultura «como el componente histórico, étnico, ideológico, religio-so, artístico que puede existir en cada sector de la sociedad»⁴.

El concepto de cultura se compone de diversos elementos y puede concebirse de diferentes maneras. Ahora, es necesario identificar una definición de cultura que incluya los diferentes aspectos y sirva de base para el análisis que sigue.

Entre las diversas definiciones posibles, se ha elegido la definición de cultura formulada por Juan Ansión. Él afirma que: «las culturas no son cosas, pertenecen al mundo interno de las personas. Una cultura es un conjunto de formas acostumbradas y compartidas de ver el mundo, de hacer las cosas, de resolver problemas, de relacionarse con los demás, con la naturaleza y con uno mismo. Es una manera de ver y conocer el mundo, si por conocer no entendemos solamente la relación con el mundo mediante nuestro intelecto, sino también a través de nuestros afectos, nuestro sentido ético y estético y, en general, todo nuestro cuerpo»⁵.

Otro aspecto importante a considerar es el relacionado con la transmisibilidad social de la cultura. En este sentido, es útil recordar lo que Javier

³ Esta definición está tomada de: PLÁ RODRIGUEZ, Américo. “Derecho y cultura”, in: *Revista de la Facultad de Derecho*, n. 10, 1996, p. 86. Disponible en: <https://revista.fder.edu.uy/index.php/rfd/article/view/386>. Acceso en: 30 de junio de 2025.

⁴ PLÁ RODRIGUEZ, Américo. “Derecho y cultura”, in: *Revista de la Facultad de Derecho*, n. 10, 1996, p. 86. Disponible en: <https://revista.fder.edu.uy/index.php/rfd/article/view/386>. Acceso en: 30 de junio de 2025. Véanse a este propósito: PERRA, Livio. “L’antropomorfizzazione giuridica”, in: *Diritto & Questioni Pubbliche*, v. 20, n. 2 [Earth Jurisprudence: New Paths Ahead], 2020, p. 64. Disponible en: https://www.dirittoquestionipubbliche.org/page/2020_n20-2/index.htm. Acceso en: 30 de junio de 2025.

⁵ ANSIÓN, Juan. “La interculturalidad como proyecto moderno”, in: *Páginas*, n. 129, 1994, p. 12. Véanse a este propósito: PERRA, Livio. *Il genocidio culturale*. Lago (CS): Il Sileno Edizioni, 2022, p. 19. Disponible en: <https://www.ilsileno.it/edizioni/ebooks/>. Acceso en: 30 de junio de 2025.

Marcos Arévalo afirma: «todo lo que se aprende y transmite socialmente es cultura»⁶.

3. LOS DERECHOS DE LA NATURALEZA Y SUS ENTIDADES

En el escenario global se puede observar que existen algunos países donde la naturaleza o sus entidades son reconocidas como sujetos o personas y a las cuales se les atribuyen derechos.

El reconocimiento de la naturaleza o de sus entidades como sujetos o personas se da de maneras diferentes en los países en las Constituciones, en las leyes y en las sentencias.

El segundo párrafo del artículo 10 de la Constitución de Ecuador de 2008 reconoce a la naturaleza como «sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución».

El artículo 5 de la Ley de Derechos de la Madre Tierra de Bolivia (Ley n.º 071 de 21 de diciembre de 2010) define a la Madre Tierra como «sujeto colectivo de interés público».

La Sentencia T-622/16 de la Corte Constitucional de Colombia reconoce al río Atrato como «sujeto de derechos que implican su protección, conservación, mantenimiento y [...] restauración»⁷.

En Nueva Zelanda, el río Whanganui [*Te Awa Tupua*] está reconocido como persona jurídica. La Subpart 2 de la Part 2 del Te Awa Tupua (Whanganui River Claims Settlement) Act 2017 establece que: «el Te Awa Tupua es una

⁶ ARÉVALO, Javier Marcos. “La tradición, el patrimonio y la identidad”, in: *Revista de Estudios Extremeños*, v. 60, n. 3, 2004, p. 929. Véanse a este propósito: PERRA, Livio. *Il genocidio culturale*. Lago (CS): Il Sileno Edizioni, 2022, p. 18. Disponible en: <https://www.ilsileno.it/edizioni/ebooks/>. Acceso en: 30 de junio de 2025.

⁷ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. *Sentencia T-622/16*, 9.25. y 9.32. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-622-16.htm>. Acceso en: 30 de junio de 2025.

persona jurídica y tiene todos los derechos, poderes, deberes y responsabilidades de una persona jurídica»⁸.

En India, la High Court of Uttarakhand at Nainital establece que: «los ríos Ganges y Yamuna, todos sus afluentes, arroyos, cada agua natural que fluye con el flujo continuo o intermitente de estos ríos, se declaran como personas jurídicas/entidades vivas que tienen el estatus de persona jurídica con todos los derechos, deberes y responsabilidades correspondientes [a los] de una persona viva con el propósito de preservar y conservar los ríos Ganges y Yamuna»⁹.

En Bangladesh, en la sentencia del caso del río Turag, la High Court Division of the Supreme Court en 2019 afirma en la segunda dirección que: «el río Turag se declara persona jurídica/entidad legal/entidad viva. Todos los ríos que fluyen hacia y a través de Bangladesh tendrán el mismo estatus»¹⁰.

Los derechos de la naturaleza y sus entidades son de dos tipos: derechos a la existencia y derechos a la restauración.

El aspecto común de los derechos de la naturaleza y sus entidades es el de la titularidad de los derechos. Los titulares de estos derechos no son los seres humanos, sino la naturaleza o sus entidades. En este sentido, Alberto Acosta distingue entre derechos ecológicos y derechos ambientales¹¹.

Los derechos ecológicos son los derechos de la naturaleza. Estos derechos protegen la naturaleza sin conexión con los intereses o derechos de los seres humanos. Los derechos ambientales protegen el medio ambiente en función

⁸ «*Te Awa Tupua is a legal person and has all the rights, powers, duties, and liabilities of a legal person*».

⁹ HIGH COURT OF UTTARAKHAND AT NAINITAL. *Mohd. Salim v. State of Uttarakhand & others*, (Writ Petition (PIL) No. 126 of 2014), March 20, 2017, 19. Disponible en: https://fore.yale.edu/files/ganga_and_yamuna_judgment.pdf. Acceso en: 30 de junio de 2025.

¹⁰ HIGH COURT DIVISION OF THE SUPREME COURT OF BANGLADESH. *Human Rights and Peace for Bangladesh Vs Bangladesh and others*, (Writ Petition 13989/2016), 2019, 2. Disponible en: https://supremecourt.gov.bd/resources/documents/1048627_W.P.13989of2016.pdf. Acceso en: 30 de junio de 2025.

¹¹ Véanse a este propósito: ACOSTA, Alberto. Los Derechos de la Naturaleza. Una lectura sobre el derecho a la existencia. In: ACOSTA, Alberto; MARTÍNEZ, Esperanza (Orgs.). *La naturaleza con derechos. De la filosofía a la política*. Quito: Abya-Yala, 2011, p. 354-355.

de un interés o derecho de los seres humanos, así como el derecho de las personas a vivir en un medio ambiente sano.

Eduardo Gudynas identifica en el marco de la Constitución ecuatoriana la presencia de una doble vía: por un lado, están los derechos de la naturaleza (artículos 71 y 72 de la Constitución ecuatoriana) y por otro, el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado (artículo 14 de la Constitución ecuatoriana)¹².

Otro aspecto común de las experiencias examinadas consiste en el papel del ser humano en la defensa de los derechos de la naturaleza y sus entidades. El ser humano actúa para exigir el respeto de estos derechos cuando la naturaleza y sus entidades no pueden hacerlo por sí sola. Esta intervención humana se da de diferentes formas. La legitimación del ser humano puede ser más o menos amplia. Todos los seres humanos o solo entidades o comisiones pueden ser legitimados para actuar.

El segundo párrafo del artículo 71 de la Constitución de Ecuador establece que: «toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza».

El artículo 34 de la Constitución de Bolivia establece que: «cualquier persona, a título individual o en representación de una colectividad, está facultada para ejercitar las acciones legales en defensa del derecho al medio ambiente, sin perjuicio de la obligación de las instituciones públicas de actuar de oficio frente a los atentados contra el medio ambiente». Más específicamente, el artículo 39 de la Ley de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien de Bolivia (Ley n°. 300 de 15 de octubre de 2012) dispone que las autoridades públicas en el marco de sus competencias, el Ministerio Público, la Defensoría de la Madre Tierra, el

¹² Véanse a este propósito: GUDYNAS, Eduardo. Desarrollo, derechos de la naturaleza y Buen vivir después de Montecristi. In: WEBER, Gabriela (Org.). *Debates sobre cooperación y modelos de desarrollo. Perspectivas desde la sociedad civil en el Ecuador*. Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD y Observatorio de la Cooperación al Desarrollo, 2011, p. 87-88; PERRA, Livio. *I sistemi di protezione ambientale di Ecuador e Bolivia e l'affermazione dei diritti della natura*. Lago (CS): Il Sileno Edizioni, 2021, p. 125-126. Disponible en: <https://www.ilsileno.it/edizioni/ebooks/>. Acceso en: 30 de junio de 2025.

Tribunal Agroambiental y las personas directamente afectadas activan las instancias administrativas y jurisdiccionales para obtener la defensa de los derechos de la Madre Tierra. Además, las personas que conozcan la vulneración de los derechos de la Madre Tierra tienen que realizar una denuncia a la autoridad competente.

La Sentencia T-622/16 de la Corte Constitucional de Colombia subraya la necesidad de crear una comisión de guardianes del río Atrato para proteger, recuperar y preservar el río¹³.

En Nueva Zelanda, el Te Awa Tupua (Whanganui River Claims Settlement) Act 2017 crea al Te Pou Tupua, designado como el «rostro humano del Te Awa Tupua»¹⁴, que es responsable de actuar en nombre del río Whanganui y tiene los poderes para ejercer sus funciones¹⁵.

La High Court of Uttarakhand at Nainital dispone que el Director Namami Gange, el Chief Secretary of the State of Uttarakhand y el Advocate General of the State of Uttarakhand, *in loco parentis*, son responsables de proteger, conservar y preservar los ríos Ganges y Yamuna y sus afluentes. El Advocate General representa en los procedimientos judiciales a ambos ríos¹⁶.

La High Court Division of the Supreme Court of Bangladesh confiere a la Comisión Nacional de Protección de los Ríos el poder de actuar para la protección del río Turag y los ríos del país. En particular, tiene la función, *in loco parentis*, de velar por la implementación de todas las actividades necesarias para

¹³ Véanse a este propósito: CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. *Sentencia T-622/16*, 9.32. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-622-16.htm>. Acceso en: 30 de junio de 2025.

¹⁴ «Human face of Te Awa Tupua».

¹⁵ Véanse a este propósito: *Te Awa Tupua (Whanganui River Claims Settlement) Act 2017*, Part 2, Subpart 3.

¹⁶ Véanse a este propósito: HIGH COURT OF UTTARAKHAND AT NAINITAL. *Mohd. Salim v. State of Uttarakhand & others*, (Writ Petition (PIL) No. 126 of 2014), March 20, 2017, 19. Disponible en: https://fore.yale.edu/files/ganga_and_yamuna_judgment.pdf. Acceso en: 30 de junio de 2025.

garantizar la conservación y el desarrollo y proteger el río Turag y todos los ríos del país de la contaminación y ocupación ilegal¹⁷.

Ahora, es necesario analizar las relaciones entre la cultura, la tradición y los sistemas de protección ambiental que atribuyen derechos a la naturaleza o sus entidades.

La cultura y los valores tradicionales han desempeñado un papel importante en la génesis de nuevos sistemas de protección ambiental.

Las lenguas indígenas (quechua y aymara) y el castellano se utilizaron juntos en los textos jurídicos de Ecuador y Bolivia. No se trata solo de una elección lingüística, sino que estos textos surgen tras debates políticos y jurídicos, donde se tomaron en consideración la cosmovisión indígena y los valores de todos los pueblos que habitan el país. En este sentido, cabe destacar que el concepto de naturaleza occidental se complementa con el de Madre Tierra [*Pachamama*]¹⁸.

En Nueva Zelanda, el idioma maorí se utiliza junto con el inglés. Los valores y la cosmovisión de los pueblos indígenas también están presentes en los textos jurídicos. Por ejemplo, el deseo de cuidar el río Whanganui está presente en el pueblo Whanganui Iwi y se basa en la creencia de que tienen dos antepasados en común con el río Te Awa Tupua: Paerangi y Ruatipua¹⁹. Esto demuestra una

¹⁷ Véanse a este propósito: HIGH COURT DIVISION OF THE SUPREME COURT OF BANGLADESH. *Human Rights and Peace for Bangladesh Vs Bangladesh and others*, (Writ Petition 13989/2016), 2019, 3. Disponible en: https://supremecourt.gov.bd/resources/documents/1048627_W.P.13989of2016.pdf. Acceso en: 30 de junio de 2025.

¹⁸ Véanse a este propósito: ACOSTA, Alberto. Los Derechos de la Naturaleza. Una lectura sobre el derecho a la existencia. In: ACOSTA, Alberto; MARTÍNEZ, Esperanza (Orgs.). *La naturaleza con derechos. De la filosofía a la política*. Quito: Abya-Yala, 2011, p. 341; GUDYNAS, Eduardo. Desarrollo, derechos de la naturaleza y Buen vivir después de Montecristi. In: WEBER, Gabriela (Org.). *Debates sobre cooperación y modelos de desarrollo. Perspectivas desde la sociedad civil en el Ecuador*. Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD y Observatorio de la Cooperación al Desarrollo, 2011, p. 87; GUDYNAS, Eduardo. Los derechos de la Naturaleza en serio. Respuestas y aportes desde la ecología política. ACOSTA, Alberto; MARTÍNEZ, Esperanza (Orgs.). *La naturaleza con derechos. De la filosofía a la política*. Quito: Abya-Yala, 2011, p. 241; PERRA, Livio. *I sistemi di protezione ambientale di Ecuador e Bolivia e l'affermazione dei diritti della natura*. Lago (CS): Il Sileno Edizioni, 2021, p. 22. Disponible en: <https://www.ilsileno.it/edizioni/ebooks/>. Acceso en: 30 de junio de 2025.

¹⁹ Véanse a este propósito: *Whanganui Iwi and the Crown, Tutohu Whakatupua, 30 August 2012*, 1.3.: «the desire of Whanganui Iwi to care, protect, manage and use the Whanganui River through the kawa and tikanga maintained by the descendants of Ruatipua and Paerangi»; HSIAO, Elaine C. «Whanganui River Agreement

fuerte conexión de la gente con el río que refleja los valores culturales y la cosmovisión del pueblo Whanganui Iwi. Además, la frase «Yo soy el río y el río soy yo» [«*Ko au te awa, ko te awa ko au*»] está presente tanto en el Tūtōhu Whakaturua de 30 de agosto de 2012, como en el Te Awa Tupua (Whanganui River Claims Settlement) Act de 2017. Esta frase muestra una estrecha conexión entre el río Whanganui y la gente que vive en sus orillas²⁰.

La Sentencia T-622/16 de la Corte Constitucional de Colombia subraya la relación especial que existe entre las comunidades étnicas e indígenas, el medio ambiente y la biodiversidad. La Corte señala que existe un fuerte vínculo entre el territorio y sus recursos y los pueblos indígenas y afrocolombianos. El territorio se conecta a la existencia, la supervivencia de estas comunidades en múltiples dimensiones y sentidos (así, por ejemplo, sobre el plan religioso, político, social, económico y lúdico)²¹.

En India y Bangladesh, la High Court of Uttarakhand at Nainital y la High Court Division of the Supreme Court of Bangladesh toman en cuenta en sus sentencias la importancia que tienen los ríos en la sociedad y la cultura de las comunidades que viven en esos territorios y esto se traduce en el reconocimiento jurídico de los ríos como personas jurídicas y la atribución de derechos.

Del análisis del reconocimiento de la naturaleza o sus entidades como sujetos o personas y la atribución de derechos surge una fuerte conexión con la cultura, los valores y la cosmovisión de los pueblos que habitan los territorios. Estos valores entran en los debates políticos y jurídicos que inspiran las

- Indigenous Rights and Rights of Nature”, in: *Environmental Policy and Law*, v. 42, n. 6, 2012, p. 371; PERRA, Livio. “L’antropomorfizzazione giuridica”, in: *Diritto & Questioni Pubbliche*, v. 20, n. 2 [Earth Jurisprudence: New Paths Ahead], 2020, p. 52 y 62. Disponible en: https://www.dirittoeququestionipubbliche.org/page/2020_n20-2/index.htm. Acceso en: 30 de junio de 2025.

²⁰ Véanse a este propósito: HSIAO, Elaine C. “Whanganui River Agreement - Indigenous Rights and Rights of Nature”, in: *Environmental Policy and Law*, v. 42, n. 6, 2012, p. 371; PERRA, Livio. “L’antropomorfizzazione giuridica”, in: *Diritto & Questioni Pubbliche*, v. 20, n. 2 [Earth Jurisprudence: New Paths Ahead], 2020, p. 62. Disponible en: https://www.dirittoeququestionipubbliche.org/page/2020_n20-2/index.htm. Acceso en: 30 de junio de 2025.

²¹ Véanse a este propósito: CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. *Sentencia T-622/16*, 9.35. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-622-16.htm>. Acceso en: 30 de junio de 2025.

Constituciones de Ecuador y Bolivia. Esta cosmovisión indígena se convierte en un elemento a considerar por los legisladores de Ecuador, Bolivia y Nueva Zelanda. Además, el vínculo particular entre las comunidades indígenas y afrocolombianas y el territorio se vuelve parte importante del razonamiento de los jueces para la ponderación de los intereses en juego para llegar a las sentencias. La consideración por los ríos, consolidada en la cultura y tradición milenaria de India y Bangladesh, entra en juego en el razonamiento de los jueces de ambos países que ofrecen a los ríos el lugar más alto dentro del ordenamiento jurídico. Ellos son ennoblecidos al rango de personas y les otorgan la forma más alta de protección que un sistema jurídico puede ofrecer: la atribución de derechos.

4. LOS DERECHOS BIOCULTURALES

Los derechos bioculturales son una categoría de derechos humanos o derechos colectivos²² que «protege y se basa en el papel de *stewardship* que algunas comunidades locales y algunos grupos indígenas han mantenido hacia el medio ambiente»²³.

Los derechos bioculturales se refieren, por tanto, a la administración del territorio que se realiza en formas tradicionales y, a menudo, se basa en las costumbres y usos de las comunidades étnicas e indígenas²⁴.

En esta nueva categoría de derechos, se manifiesta la estrecha conexión entre la cultura, la vida de las comunidades étnicas e indígenas y sus medio

²² Véanse a este propósito: ZANETTI, Gianfrancesco. “Diritti bioculturali: percorrendo la strada che separa diverse tradizioni”, in: *Diritto & Questioni Pubbliche*, vol. 19, n. 1, 2019, p. 269. Disponible en: http://www.dirittoequestionipubbliche.org/page/2019_n19-1/index.htm. Acceso en: 30 de junio de 2025.

²³ ZANETTI, Gianfrancesco. “Diritti bioculturali: percorrendo la strada che separa diverse tradizioni”, in: *Diritto & Questioni Pubbliche*, vol. 19, n. 1, 2019, p. 269. Disponible en: http://www.dirittoequestionipubbliche.org/page/2019_n19-1/index.htm. Acceso en: 30 de junio de 2025: «*protegge e si fonda sul ruolo di stewardship che alcune comunità locali e alcuni gruppi indigeni hanno mantenuto nei confronti dell'ambiente*».

²⁴ Véanse a este propósito: CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. *Sentencia T-622/16*, 5.11. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-622-16.htm>. Acceso en: 30 de junio de 2025; PERRA, Livio. Derechos Bioculturales: La Importancia de la Costumbre. In: VEIGA, Fábio da Silva; BARATA, Mário Simões, BALTAZAR Isabel Neves. (Orgs.). *Estudos sobre Direito, Cidadania e Valores*. Porto-Leiria: Instituto Iberoamericano de Estudos Jurídicos e Politécnico de Leiria, 2024, p. 15-16.

ambiente. En la reconstrucción de la categoría operada por la Sentencia T-622/16 de la Corte Constitucional de Colombia, los derechos bioculturales «buscan integrar en una misma cláusula de protección las disposiciones dispersas en materia de derechos a los recursos naturales y a la cultura de las comunidades étnicas»²⁵.

Ahora, es necesario observar y analizar el fenómeno de la organización del territorio en la isla de Rapa Iti para evaluar la posible atribución del fenómeno a la categoría de los derechos bioculturales. Alberto Miccoli subraya la presencia de un pluralismo jurídico en la isla de Rapa Iti. Hay una fuerte presencia del derecho consuetudinario y la tierra se considerada un «bien compartido por la comunidad»²⁶ y su organización y gestión sigue las reglas y los valores de la comunidad local²⁷.

Los derechos de uso de la tierra se basan en «dinámicas de parentesco»²⁸ y «lazos genealógicos»²⁹. Además, las normas locales sobre la filiación difieren de las estatales³⁰.

²⁵ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. *Sentencia T-622/16*, 5.12. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-622-16.htm>. Acceso en: 30 de junio de 2025.

²⁶ MICCOLI, Alberto. *Fenua, la Terra-Madre: pluralismo giuridico e indigenizzazione del diritto fondiario in Polinesia Francese*. Lago (CS): Il Sileno Edizioni, 2025, p. 143. Disponible en: <https://www.ilsileno.it/edizioni/ebooks/>. Acceso en: 30 de junio de 2025: «bene condiviso dalla comunità».

²⁷ Véanse a este propósito: MICCOLI, Alberto. *Fenua, la Terra-Madre: pluralismo giuridico e indigenizzazione del diritto fondiario in Polinesia Francese*. Lago (CS): Il Sileno Edizioni, 2025, p. 143. Disponible en: <https://www.ilsileno.it/edizioni/ebooks/>. Acceso en: 30 de junio de 2025.

²⁸ MICCOLI, Alberto. *Fenua, la Terra-Madre: pluralismo giuridico e indigenizzazione del diritto fondiario in Polinesia Francese*. Lago (CS): Il Sileno Edizioni, 2025, p. 140. Disponible en: <https://www.ilsileno.it/edizioni/ebooks/>. Acceso en: 30 de junio de 2025: «dinamiche di parentela».

²⁹ MICCOLI, Alberto. *Fenua, la Terra-Madre: pluralismo giuridico e indigenizzazione del diritto fondiario in Polinesia Francese*. Lago (CS): Il Sileno Edizioni, 2025, p. 140. Disponible en: <https://www.ilsileno.it/edizioni/ebooks/>. Acceso en: 30 de junio de 2025: «legami genealogici».

³⁰ Véanse a este propósito: BAMBRIDGE, Tamatoa. *La terre dans l'archipel des Australes. Etude du pluralisme juridique et culturel en matière foncière (Pacifique Sud)*. Pirae, Tahiti: IRD Éditions, Au Vent des Îles, 2009, p. 303; MICCOLI, Alberto. *Fenua, la Terra-Madre: pluralismo giuridico e indigenizzazione del diritto fondiario in Polinesia Francese*. Lago (CS): Il Sileno Edizioni, 2025, p. 143. Disponible en: <https://www.ilsileno.it/edizioni/ebooks/>. Acceso en: 30 de junio de 2025.

Alberto Miccoli subraya cómo la organización territorial precolonial se ha mantenido a lo largo del tiempo³¹. La administración francesa optó por mantener el modelo tradicional de organización de la tierra, sobre todo para evitar que la introducción del modelo europeo de la propiedad privada pudiera desestabilizar el equilibrio dentro de la sociedad de Rapa Iti³².

En 1984 se creó el Consejo de Sabios (*To'ohitu*)³³, cuya tarea es administrar el territorio y, a través de las reuniones del consejo, resolver las cuestiones de tierras³⁴.

El Consejo de Sabios es «una autoridad simbólica, moral y no coercitiva»³⁵. Todos los miembros de la comunidad tienen la posibilidad de intervenir en las reuniones del consejo. La actividad del Consejo en materia de tierras se basa en la negociación oral y la jurisdicción francesa se aplica sólo a la materia de construcción³⁶.

La gestión del territorio de la isla de Rapa Iti se basa en los usos y costumbre. El territorio se gestiona según normas diferentes a las de origen europeo, pero siguiendo la tradición de la comunidad local. Este fenómeno podría remontarse a la categoría de los derechos bioculturales. La comunidad local ha mantenido sus formas tradicionales de gestión del territorio: no existen derechos

³¹ Véanse a este propósito: MICCOLI, Alberto. *Fenua, la Terra-Madre: pluralismo giuridico e indigenizzazione del diritto fondiario in Polinesia Francese*. Lago (CS): Il Sileno Edizioni, 2025, p. 144. Disponible en: <https://www.ilsileno.it/edizioni/ebooks/>. Acceso en: 30 de junio de 2025.

³² Véanse a este propósito: GHASARIAN, Christian. *Rapa, île du bout du monde, île dans le monde*. Paris: Demopolis, 2014. p. 228; MICCOLI, Alberto. *Fenua, la Terra-Madre: pluralismo giuridico e indigenizzazione del diritto fondiario in Polinesia Francese*. Lago (CS): Il Sileno Edizioni, 2025, p. 144. Disponible en: <https://www.ilsileno.it/edizioni/ebooks/>. Acceso en: 30 de junio de 2025.

³³ Sobre el Consejo de Sabios (To'ohitu) véanse: MICCOLI, Alberto. *Fenua, la Terra-Madre: pluralismo giuridico e indigenizzazione del diritto fondiario in Polinesia Francese*. Lago (CS): Il Sileno Edizioni, 2025, p. 145-147. Disponible en: <https://www.ilsileno.it/edizioni/ebooks/>. Acceso en: 30 de junio de 2025.

³⁴ Véanse a este propósito: MICCOLI, Alberto. *Fenua, la Terra-Madre: pluralismo giuridico e indigenizzazione del diritto fondiario in Polinesia Francese*. Lago (CS): Il Sileno Edizioni, 2025, p. 145. Disponible en: <https://www.ilsileno.it/edizioni/ebooks/>. Acceso en: 30 de junio de 2025.

³⁵ MICCOLI, Alberto. *Fenua, la Terra-Madre: pluralismo giuridico e indigenizzazione del diritto fondiario in Polinesia Francese*. Lago (CS): Il Sileno Edizioni, 2025, p. 146. Disponible en: <https://www.ilsileno.it/edizioni/ebooks/>. Acceso en: 30 de junio de 2025: «un'autorità simbolica, morale e non coercitiva».

³⁶ Véanse a este propósito: MICCOLI, Alberto. *Fenua, la Terra-Madre: pluralismo giuridico e indigenizzazione del diritto fondiario in Polinesia Francese*. Lago (CS): Il Sileno Edizioni, 2025, p. 146-147. Disponible en: <https://www.ilsileno.it/edizioni/ebooks/>. Acceso en: 30 de junio de 2025.

de propiedad individuales, sino que, como señala Miccoli, hay sólo «derechos exclusivos de uso de la tierra que pertenecen a toda la comunidad»³⁷, cuya regulación se confía a las prácticas, costumbres y usos de la comunidad local.

5. CONCLUSIONES

El objetivo de este capítulo es analizar algunas formas de protección ambiental y gestión territorial donde el mundo jurídico abraza la cultura y la tradición. En la era actual, denominada Antropoceno³⁸, existe una creciente conciencia de que la actividad humana impacta negativamente sobre la salud y el bienestar del medio ambiente. Los Estados y algunas organizaciones internacionales buscan soluciones para resolver los problemas ambientales o limitar los efectos de la actividad humana sobre el medio ambiente.

Este capítulo se dedica al análisis de los sistemas de protección ambiental que atribuyen derechos a la naturaleza y sus entidades y los modelos caracterizados por los derechos bioculturales. Estos modelos constituyen un interesante campo de investigación, ya que en ellos se observa una fuerte conexión con la cultura y la tradición de los pueblos que habitan los territorios.

En Ecuador y Bolivia, el uso de lenguas indígenas (quechua y aymara) junto con el español emerge en los textos constitucionales y, en general, en los jurídicos. Esto demuestra cómo las fases que precedieron al nacimiento de los sistemas de protección ambiental, que afirman los derechos de la naturaleza son el resultado de debates políticos y jurídicos, donde se tomaron en cuenta los valores y la cosmovisión de todos los pueblos que viven en ambos países. Este

³⁷ MICCOLI, Alberto. *Fenua, la Terra-Madre: pluralismo giuridico e indigenizzazione del diritto fondiario in Polinesia Francese*. Lago (CS): Il Sileno Edizioni, 2025, p. 147. Disponible en: <https://www.ilsileno.it/edizioni/ebooks/>. Acceso en: 30 de junio de 2025: «*esclusivi diritti di uso su una terra che appartiene alla comunità intera*».

³⁸ Véanse a este propósito: CRUTZEN, Paul Jozef. The “anthropocene”. In: EHLERS, Eckart; KRAFFT, Thomas (Orgs.). *Earth System Science in the Anthropocene*. Berlin, Heidelberg: Springer, Berlin, 2006, p. 13-18.; PERRA, Livio. *I sistemi di protezione ambientale di Ecuador e Bolivia e l'affermazione dei diritti della natura*. Lago (CS): Il Sileno Edizioni, 2021, p. 10. Disponible en: <https://www.ilsileno.it/edizioni/ebooks/>. Acceso en: 30 de junio de 2025.

hecho se confirma en los conceptos que fundamentan el reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos y la consecuente atribución de derechos.

Una situación similar se observa en Nueva Zelanda, donde el Te Awa Tupua (Whanganui River Claims Settlement) Act 2017 utiliza el inglés junto con términos maoríes. También se observan los conceptos e ideas que fundamentan el reconocimiento del río Whanganui como persona jurídica y la consiguiente atribución de derechos.

Estos textos y también la Sentencia T-622/16 de la Corte Constitucional de Colombia, la sentencia de la High Court of Uttarakhand at Nainital y la sentencia de la High Court Division of the Supreme Court of Bangladesh muestran que existe una fuerte importancia reconocida a la naturaleza y sus entidades. Esta importancia socialmente reconocida no es ajena al mundo jurídico. En el mundo jurídico, esto se traduce en el reconocimiento de la naturaleza y sus entidades como sujetos de derechos o personas jurídicas y la consecuente atribución de derechos.

Los derechos bioculturales protegen y se basan en la gestión tradicional de los territorios de las comunidades locales o indígenas. La Sentencia T-622/16 de la Corte Constitucional de Colombia identifica el contenido de los derechos bioculturales en las disposiciones constitucionales «en materia de derechos a los recursos naturales y a la cultura de las comunidades étnicas»³⁹.

Finalmente, se analiza la posibilidad de incluir la organización territorial de la isla de Rapa Iti en la nueva y amplia categoría de los derechos bioculturales. En particular, la gestión de las tierras de la isla se basa en las prácticas, costumbres y usos de la comunidad local. La administración francesa ha permitido el mantenimiento del sistema tradicional de gestión de las tierras en la isla de Rapa Iti. Se trata, por lo tanto, de un sistema basado en la gestión tradicional del territorio. Además, en 1984 se creó el Consejo de Sabios (*To'ohitu*) para

³⁹ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. *Sentencia T-622/16*, 5.12. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-622-16.htm>. Acceso en: 30 de junio de 2025.

administrar el territorio y resolver los conflictos que puedan surgir. La tierra no es objeto de apropiación individual, sino que se concibe como un «bien compartido por la comunidad»⁴⁰, donde los derechos de uso de la tierra son regulados en las costumbres y usos de la comunidad local.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACOSTA, Alberto. Los Derechos de la Naturaleza. Una lectura sobre el derecho a la existencia. In: ACOSTA, Alberto; MARTÍNEZ, Esperanza (Orgs.). *La naturaleza con derechos. De la filosofía a la política*. Quito: Abya-Yala, 2011, p. 317-367.

ANSIÓN, Juan. “La interculturalidad como proyecto moderno”, in: *Páginas*, n. 129, 1994, p. 9-16.

ARÉVALO, Javier Marcos. “La tradición, el patrimonio y la identidad”, in: *Revista de Estudios Extremeños*, v. 60, n. 3, 2004, p. 925-956.

BAMBRIDGE, Tamatoa. *La terre dans l'archipel des Australes. Etude du pluralisme juridique et culturel en matière foncière (Pacifique Sud)*. Pirae, Tahiti: IRD Éditions, Au Vent des Îles, 2009.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. *Sentencia T-622/16*. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-622-16.htm>. Acceso en: 30 de junio de 2025.

CRUTZEN, Paul Jozef. The “anthropocene”. In: EHLERS, Eckart; KRAFFT, Thomas (Orgs.). *Earth System Science in the Anthropocene*. Berlin, Heidelberg: Springer, Berlin, 2006, p. 13-18.

GHASARIAN, Christian. *Rapa, île du bout du monde, île dans le monde*. Paris: Demopolis, 2014.

⁴⁰ MICCOLI, Alberto. *Fenua, la Terra-Madre: pluralismo giuridico e indigenizzazione del diritto fondiario in Polinesia Francese*. Lago (CS): Il Sileno Edizioni, 2025, p. 143. Disponible en: <https://www.ilsileno.it/edizioni/ebooks/>. Acceso en: 30 de junio de 2025: «bene condiviso dalla comunità».

GUDYNAS, Eduardo. Desarrollo, derechos de la naturaleza y Buen vivir después de Montecristi. In: WEBER, Gabriela (Org.). *Debates sobre cooperación y modelos de desarrollo. Perspectivas desde la sociedad civil en el Ecuador*. Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD y Observatorio de la Cooperación al Desarrollo, 2011, p. 83-102.

GUDYNAS, Eduardo. Los derechos de la Naturaleza en serio. Respuestas y aportes desde la ecología política. ACOSTA, Alberto; MARTÍNEZ, Esperanza (Orgs.). *La naturaleza con derechos. De la filosofía a la política*. Quito: Abya-Yala, 2011, p. 239-286.

HIGH COURT DIVISION OF THE SUPREME COURT OF BANGLADESH. *Human Rights and Peace for Bangladesh Vs Bangladesh and others*, (Writ Petition 13989/2016), 2019. Disponible en: https://supremecourt.gov.bd/resources/documents/1048627_W.P.13989of2016.pdf. Acceso en: 30 de junio de 2025.

HIGH COURT OF UTTARAKHAND AT NAINITAL. *Mohd. Salim v. State of Uttarakhand & others*, (Writ Petition (PIL) No. 126 of 2014), March 20, 2017. Disponible en: https://fore.yale.edu/files/ganga_and_yamuna_judgment.pdf. Acceso en: 30 de junio de 2025.

HSIAO, Elaine C. “Whanganui River Agreement - Indigenous Rights and Rights of Nature”, in: *Environmental Policy and Law*, v. 42, n. 6, 2012, p. 371-375.

MICCOLI, Alberto. *Fenua, la Terra-Madre: pluralismo giuridico e indigenizzazione del diritto fondiario in Polinesia Francese*. Lago (CS): Il Sileno Edizioni, 2025. Disponible en: <https://www.ilsileno.it/edizioni/ebooks/>. Acceso en: 30 de junio de 2025.

PERRA, Livio. “L’antropomorfizzazione giuridica”, in: *Diritto & Questioni Pubbliche*, v. 20, n. 2 [Earth Jurisprudence: New Paths Ahead], 2020, p. 47-70. Disponible en: https://www.dirittoeququestionipubbliche.org/page/2020_n20-2/index.htm. Acceso en: 30 de junio de 2025.

PERRA, Livio. *I sistemi di protezione ambientale di Ecuador e Bolivia e l'affermazione dei diritti della natura*. Lago (CS): Il Sileno Edizioni, 2021. Disponibile en: <https://www.ilsileno.it/edizioni/ebooks/>. Accesso en: 30 de junio de 2025.

PERRA, Livio. *Il genocidio culturale*. Lago (CS): Il Sileno Edizioni, 2022. Disponibile en: <https://www.ilsileno.it/edizioni/ebooks/>. Accesso en: 30 de junio de 2025.

PERRA, Livio. Derechos Bioculturales: La Importancia de la Costumbre. In: VEIGA, Fábio da Silva; BARATA, Mário Simões, BALTAZAR Isabel Neves. (Orgs.). *Estudos sobre Direito, Cidadania e Valores*. Porto-Leiria: Instituto Iberoamericano de Estudos Jurídicos e Politécnico de Leiria, 2024, p. 12-23.

PLÁ RODRIGUEZ, Américo. “Derecho y cultura”, in: *Revista de la Facultad de Derecho*, n. 10, 1996, p. 85-94. Disponible en: <https://revista.fder.edu.uy/index.php/rfd/article/view/386>. Accesso en: 30 de junio de 2025.

ZANETTI, Gianfrancesco. “Diritti bioculturali: percorrendo la strada che separa diverse tradizioni”, in: *Diritto & Questioni Pubbliche*, vol. 19, n. 1, 2019, p. 267-272. Disponibile en: http://www.dirittoeququestionipubbliche.org/page/2019_n19-1/index.htm. Accesso en: 30 de junio de 2025.

A INSERÇÃO DO RISCO CLIMÁTICO NO PROCEDIMENTO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL A PARTIR DA LITIGÂNCIA CLIMÁTICA: UMA ANÁLISE DO CONTEXTO BRASILEIRO¹

*Integrating Climate Risk into Environmental Licensing Procedures via Climate Litigation:
An Analysis of the Brazilian Context*

Maria Catarina de Oliveira Ballei Chacaroski²

Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Helene Sivini Ferreira³

Pontifícia Universidade Católica do Paraná

<https://doi.org/10.62140/MCHF246632590>

Sumário: 1. Introdução; 2. Panorama das mudanças climáticas e das emissões de gases de efeito estufa no Brasil; 3. Mudanças climáticas, licenciamento e estudo prévio no ordenamento jurídico brasileiro; 4. O uso da litigância climática com a finalidade de incluir os impactos negativos ao clima ao licenciamento ambiental; 5. Considerações finais.

Resumo: A crise climática e os danos dela decorrentes têm sido objeto de crescente preocupação nas esferas nacional e internacional. No Brasil, as principais políticas públicas voltadas ao combate do aquecimento global traçam estratégias para a redução do desmatamento e das queimadas, deixando de lado

¹ Esta pesquisa integra o projeto “A Atuação Climática do Poder Judiciário brasileiro nos biomas Amazônia, Pantanal e Mata Atlântica, aprovado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq – Universal).

² Mestranda em Direito Socioambiental e Sustentabilidade pelo Programa de Pós Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PPGD/PUCPR). Bacharela em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. E-mail: maria.chacaroski@pucpr.edu.br. ORCID <https://orcid.org/0009-0005-2857-9645>

³ Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestre em Direito pela UFSC. Graduada em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Professora do Curso de Graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). E-mail: helene.ferreira@pucpr.br. ORCID <https://orcid.org/0000-0001-8736-8147>

importantes emissores de gases de efeito estufa (GEE), os quais são responsáveis por quase metade das emissões totais do país. Nesse cenário, considera-se, de um lado, a existência de ferramentas jurídicas aptas à prevenção, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, tais como o licenciamento ambiental e a avaliação de impactos ambientais, previstos na Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA). Esses instrumentos, entretanto, são por vezes negligenciados, a despeito do robusto arcabouço jurídico que os coordena e da previsão expressa na Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) sobre a necessária articulação entre instrumentos de ação como forma de contribuir para a proteção do sistema climático. De outro lado, tem-se a litigância climática como uma ferramenta jurídica apta a acionar o Poder Judiciário a avaliar, determinar a implementação e efetivar direitos e obrigações jurídicas relacionadas às mudanças climáticas. Unindo esses dois aspectos, a presente pesquisa partiu do seguinte problema: a litigância climática vem sendo articulada para compelir os órgãos ambientais a considerar os impactos negativos ao clima causados por empreendimentos e atividades sujeitas ao licenciamento ambiental? Como hipótese, sustenta-se que diante da inobservância do arcabouço normativo vigente pelos órgãos ambientais, o Poder Judiciário vem sendo instado a decidir sobre a consideração dos impactos climáticos no âmbito do licenciamento ambiental por meio da litigância climática. Nesse contexto, propõe-se como objetivo geral a análise, a partir dos litígios climáticos propostos perante o Poder Judiciário brasileiro, de como a gestão de riscos vem sendo integrada ao sistema climático nas avaliações de impactos ambientais realizadas no bojo do licenciamento ambiental. Para tanto, buscou-se traçar o panorama das mudanças climáticas e da emissão de gases de efeito estufa no Brasil; explorar o tratamento legal dado à avaliação de impactos ambientais, ao licenciamento ambiental e às mudanças climáticas no ordenamento jurídico brasileiro para, enfim, examinar os litígios climáticos brasileiros relacionados ao licenciamento ambiental. A metodologia utilizada associa o levantamento bibliográfico à análise qualitativa dos litígios climáticos listados pela Plataforma de Litigância Climática no Brasil que envolvem o licenciamento ambiental. Em conclusão, verificou-se que os litígios climáticos permitem que diferentes atores mobilizem o Poder Público a considerar a variável climática no procedimento de licenciamento ambiental. A litigância climática, portanto, pode ser uma importante ferramenta para explorar o potencial preventivo e mitigador do licenciamento ambiental em relação às mudanças do clima.

Palavras-chave: Mudanças Climáticas; Litigância Climática; Licenciamento Ambiental; Avaliação de Impacto Ambiental.

Abstract: The climate crisis and its resulting damages have become a matter of growing concern at both national and international levels. In Brazil, the main public policies addressing global warming focus primarily on strategies to reduce deforestation and wildfires, while overlooking other significant sources of greenhouse gas (GHG) emissions, which account for nearly half of the country's total emissions. Within this context, on the one hand, there are legal instruments capable of fostering prevention, mitigation, and adaptation to climate change, such as environmental licensing and environmental impact assessment, both

provided for in the National Environmental Policy (PNMA). These instruments, however, are often neglected, despite the robust legal framework that regulates them and the explicit provisions of the National Policy on Climate Change (PNMC), which emphasizes the necessary coordination of policy tools to protect the climate system. On the other hand, climate litigation has emerged as a legal instrument capable of mobilizing the Judiciary to assess, mandate the implementation of, and enforce rights and obligations related to climate change. Bridging these two aspects, this research addresses the following question: has climate litigation been employed to compel environmental agencies to consider the negative climate impacts of projects and activities subject to environmental licensing? The hypothesis is that, given the failure of environmental agencies to comply with existing regulations, the Judiciary has been called upon, through climate litigation, to ensure that climate impacts are taken into account in environmental licensing processes. Accordingly, the general objective is to analyze, based on climate lawsuits brought before the Brazilian Judiciary, how risk management has been integrated into the climate system through environmental impact assessments conducted within environmental licensing procedures. To this end, the research maps the panorama of climate change and GHG emissions in Brazil; examines the legal framework governing environmental impact assessment, environmental licensing, and climate change; and finally, analyzes Brazilian climate litigation related to environmental licensing. The methodology combines a literature review with a qualitative analysis of climate lawsuits listed by the Brazilian Climate Litigation Platform involving environmental licensing. The findings indicate that climate litigation enables different actors to mobilize public authorities to include the climate variable in environmental licensing procedures. Thus, climate litigation can be an important tool to strengthen the preventive and mitigating potential of environmental licensing in addressing climate change.

Keywords: Climate Change; Climate Litigation; Environmental Licensing; Environmental Impact Assessment.

1. INTRODUÇÃO

O último relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC), publicado em 2023, apontou que o planeta já se encontra 1.1°C mais quente se comparado ao período anterior à Revolução Industrial, o que revela a dificuldade de limitar o aumento da temperatura a 1,5°C-2°C, conforme estabelecido no Acordo de Paris.

Relatórios do IPCC, periodicamente publicados, recomendam a adoção

de medidas de mitigação como estratégia para a redução dos riscos associados às mudanças climáticas e prevenção do aumento da temperatura do planeta a níveis que impeçam a continuidade da vida. Para além da mitigação, devem ser implementadas medidas voltadas à adaptação às mudanças climáticas.

No Brasil, a avaliação de impactos ambientais e o licenciamento de atividades potencialmente poluidoras e degradadoras do meio ambiente são instrumentos previstos pela Lei 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA).

Posteriormente, em 1988, com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil, o estudo prévio de impacto ambiental foi consagrado como instituto voltado a assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado diante de qualquer atividade ou empreendimento que pudesse causar significativa degradação ambiental.

No âmbito federal, a Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) 01/1986 dispõe sobre os critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental, enquanto a Resolução CONAMA 237/1997 regulamenta aspectos gerais do licenciamento ambiental.

Mais recentemente, no dia 8 de agosto de 2025, foi sancionada a Lei 15.190/2025 que dispõe sobre o licenciamento ambiental. A nova lei entra em vigor após 180 dias de sua publicação e os 63 dispositivos do projeto de lei que foram vetados pelo Presidente da República ainda pendem de análise pelo Congresso Nacional.

A despeito desse conjunto normativo, são escassas as leis que explicitamente preveem o dever de observar a variável climática na avaliação de impacto ambiental e no licenciamento ambiental, ignorando-se ferramentas que poderiam ser associadas às necessidades do enfrentamento do aquecimento da temperatura da Terra.

Por outro lado, tem-se observado esforços no âmbito do Poder Judiciário para mobilizar esses instrumentos como forma de evitar o agravamento

do desequilíbrio climático. Parte desse esforço está refletido em cinco Ações Civis Públicas, ajuizadas por diferentes atores e listadas na base de dados *Plataforma de Litigância Climática no Brasil*, desenvolvida pelo Grupo de Pesquisa Direito, Ambiente e Justiça no Antropoceno (JUMA/PUC-Rio) objetivam integrar ao licenciamento ambiental de obras ou atividades potencialmente poluidoras a obrigatoriedade da análise de riscos e potenciais impactos que afetem o sistema climático⁴.

Diante desse cenário, o presente artigo parte do seguinte questionamento: uma vez que a adoção de medidas mitigadoras e de adaptação voltadas à proteção do equilíbrio climático são urgentes e necessárias, a litigância climática pode ser articulada para compelir os órgãos ambientais responsáveis pelo licenciamento ambiental a considerar os impactos negativos ao clima causados por empreendimentos e atividades sujeitos a esse procedimento? A hipótese proposta considera que o Poder Judiciário vem sendo mobilizado para decidir sobre a consideração dos impactos climáticos no âmbito do licenciamento ambiental por meio dos litígios climáticos.

Nesse contexto, a presente pesquisa, fazendo uso do método de abordagem indutivo e das técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, visa analisar os litígios climáticos propostos perante o Poder Judiciário brasileiro que têm como finalidade incluir os riscos ao sistema climático na avaliação de impactos ambientais realizados no bojo do licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades potencialmente poluidores.

Para tanto, examina-se inicialmente o panorama das mudanças climáticas e da emissão de gases de efeito estufa no Brasil. Na sequência, explora-se o tratamento legal dado à avaliação de impactos ambientais, ao licenciamento ambiental e às mudanças climáticas no ordenamento jurídico brasileiro. Por fim, analisa-se os litígios climáticos brasileiros listados na Plataforma Litigância Climática no Brasil, desenvolvida pelo Grupo de Pesquisa Direito, Ambiente e

⁴ GRUPO DE PESQUISA DIREITO, AMBIENTE E JUSTIÇA NO ANTROPOCENO (JUMA/PUC-Rio). *Plataforma de Litigância Climática no Brasil*. Rio de Janeiro, [s.d.]. Disponível em: <<https://juma.jur.puc-rio.br/metodologia>>. Acesso em: 08 set. 2025.

Justiça no Antropoceno (JUMA), que se relacionam à avaliação de impactos ambientais e ao licenciamento ambiental.

A utilização de todas as ferramentas disponíveis para refrear o aumento da temperatura do planeta é urgente e, nesse sentido, instrumentos reconhecidos e consolidados na legislação ambiental brasileira, a exemplo do licenciamento ambiental e da avaliação de impacto ambiental, devem ser articulados como forma de contribuir para os processos de mitigação e adaptação aos efeitos adversos da mudança do clima.

2. PANORAMA DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS E DAS EMISSÕES DE GASES DE EFEITO ESTUFA NO BRASIL

Inequivocamente, as atividades humanas, intensificando a emissão de gases de efeito estufa (GEEs), foram responsáveis pelo aumento da temperatura da superfície global em 1.1°C acima dos níveis pré-industriais. Dentre as principais atividades emissoras pode-se mencionar o uso de energias não sustentáveis, as mudanças no uso da terra, assim como os elevados padrões de consumo e produção⁵.

No Brasil, dados do Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG) revelam que, historicamente, os principais setores responsáveis pelo agravamento das mudanças climáticas, em ordem decrescente, são: mudanças no uso da terra e florestas, agropecuária, energia, processos industriais e tratamento e disposição final de resíduos⁶

⁵ INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. **Climate Change 2023: Synthesis Report: A Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change**. [S. l.]: IPCC, 2023. Disponível em: https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_FullVolume.pdf. Acesso em: 29 jun. 2025. p. 20

⁶ SISTEMA DE ESTIMATIVA DE EMISSÕES DE GASES DE EFEITO ESTUFA. Emissões Totais. Disponível em: https://plataforma.seeg.eco.br/?highlight=br-net-emissions-by-sector&_gl=1*1licgig

Nesse cenário, uma vez que os desmatamentos e as queimadas acumulam o maior montante de GEE emitido, o setor de mudança no uso da terra e florestas ocupa centralidade nas políticas públicas brasileiras voltadas ao enfrentamento das mudanças climáticas. Entretanto, é importante destacar que, no Brasil, no ano de 2023, o setor de energia emitiu aproximadamente 420 milhões de toneladas de carbono equivalente (CO₂e) e os processos industriais e o tratamento e disposição final de resíduos foram responsáveis pela liberação de mais de 91 milhões de toneladas de CO₂e, cada⁷.

Diante da necessidade e urgência de combate aos efeitos adversos provocados por essas emissões no equilíbrio climático do planeta, o Acordo de Paris, celebrado em 2015, exige que seus Estados-Membros apresentem, periodicamente, suas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs). As NDCs correspondem aos planos nacionais de ação climática e devem especificar as metas e ações a serem adotadas visando manter o aumento da temperatura global inferior a 2°C em relação à era pré-industrial, com esforços adicionais para limitá-lo a 1,5°C⁸.

Apresentada na 29ª Convenção das Partes (COP-29) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, realizada na cidade de Baku, no Azerbaijão, a mais recente NDC brasileira se propõe a reduzir suas emissões líquidas de gases de efeito estufa entre 59% e 67%, abaixo dos níveis de 2005, até 2035, o que corresponde a uma variação de 1,05 a 0,85 bilhões de toneladas de CO₂e, em termos absolutos⁹.

Nessa conjuntura, Leal argumenta que acordos multilaterais entre países podem ser insuficientes para enfrentar a crise climática, de modo que, a fim de

*_ga*MTY1NTIzODc5Ny4xNzA3NDIxMjMx*_ga_XZWSWEJDWQ*MTcwNzQyMTIzMS4xLjAuMTcwNzQyMTIzMS4wLjAuMA. Acesso em: 29 jun. 2025

⁷ Idem.

⁸ WEDY, Gabriel; SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Curso de direito climático. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuter Brasil, 2023. ISBN 978-65-260-0165-3. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/314960338/v1>. Acesso em: 01 nov. 2024. p. RB-1.10

⁹ BRASIL. A NDC DO BRASIL: Determinação nacional em contribuir e transformar. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/brasil-entrega-a-onu-nova-ndc-alinhada-ao-acordo-de-paris/ndc-versao-em-portugues.pdf/>. Acesso em: 29 jun. 2025. p. 35

alcançar as metas previstas no Acordo de Paris, é necessário adotar e explorar novas frentes de ação, em nível doméstico e em escalas menores, que minimizem e evitem os efeitos negativos das mudanças do clima para que o país alcance as metas de redução referidas acima¹⁰. Nessa perspectiva, a avaliação de impactos ambientais e o licenciamento ambiental surgem como potenciais a serem explorados no combate ao agravamento da crise climática.

3. MUDANÇAS CLIMÁTICAS, LICENCIAMENTO E ESTUDO PRÉVIO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A avaliação de impactos ambientais surge na legislação ambiental brasileira por meio da Lei 6.803/1980, a qual dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, com a finalidade de combater a poluição industrial. Ao ser incluída pela Lei 6938/1981 no rol de instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), a avaliação de impactos ambientais passou a ter um caráter mais abrangente voltado a efetivação dos princípios da prevenção e da precaução. Para a doutrina de direito ambiental, a avaliação ambiental é gênero do qual o estudo prévio e o respectivo relatório de impacto ambiental (EPIA/RIMA) é espécie. Após ser consagrada como instrumento da PNMA, a avaliação ambiental foi regulamentada pela Resolução CONAMA 01/1986¹¹.

O licenciamento ambiental, por sua vez, depois de regulamentado pela Resolução CONAMA 237/1997, também integra a PNMA como um de seus instrumentos. Recentemente, em um contexto marcado por acirrados conflitos

¹⁰ LEAL, Guilherme J. S. Estudo de impacto ambiental e mudanças climáticas. In: SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; FABBRI, Amália Botter. *Litigância Climática: Novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. cap. 12, p. 13.1-13.8. ISBN 978-85-5321-404-4. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/184225156/v1/page/III>. Acesso em: 17 nov. 2024. p. RB- 13.2

¹¹SARLET, Ingo Wolfgang. *Fensterseifer, Tiago. Curso de Direito Ambiental*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 583

de interesses, recebeu nova regulamentação - a Lei 15190/2025, também conhecida como Lei Geral do Licenciamento Ambiental. O licenciamento pode ser entendido como um processo administrativo que exerce função de controle sobre atividades utilizadoras de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidoras ou que possam causar degradação do meio ambiente. Com o objetivo de gerir riscos, encontra-se pautado nos princípios da prevenção e da precaução que, em essência, se destinam a evitar ou minimizar os efeitos de danos ambientais decorrentes de atividades impactantes¹².

Dado o seu caráter preventivo, Sarlet e Fensterseifer sustentam que a avaliação de impacto ambiental deve ser considerada requisito para a concessão da Licença Prévia, que corresponde a primeira etapa do licenciamento ambiental trifásico, sucedida pela Licença de Instalação e pela Licença de Operação. Isso porque o momento adequado de conduzir uma avaliação de impactos, permitindo uma melhor gestão dos riscos ambientais, antecede a intervenção no meio ambiente¹³.

Assim funciona o estudo prévio de impacto ambiental (EPIA), exigido pela Constituição da República Federativa do Brasil para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente. O EPIA é uma modalidade de avaliação de impactos ambientais que se volta especificamente à aferição da viabilidade socioambiental de um empreendimento cujo potencial poluidor é considerado significativo. Nesse contexto, insta ressaltar que somente a sua exigência prévia, com conteúdo profundo e abrangente o bastante, pode permitir o adequado conhecimento das condições socioambientais preexistentes ao empreendimento, das reais dimensões dos impactos que ele pode causar e da eficácia das medidas preventivas e mitigadoras propostas. Esse conjunto fornecerá ao órgão ambiental um quadro de informações técnicas e precisas a partir das quais se poderá concluir pela viabilidade ou não do projeto e, conseqüentemente, do seu licenciamento

¹² Idem, p. 585

¹³ Idem, p. 586

ambiental¹⁴.

Moreira e Herschmann partem do princípio de que os GEE são, conforme demonstrado por evidências científicas, fontes de impactos ambientais¹⁵. Semelhantemente, Leal considera que a crise climática é um problema de múltiplas escalas que se manifesta, de forma mais ou menos evidente, como um problema de degradação do meio ambiente. Isso porque as mudanças climáticas decorrem da acumulação na atmosfera de gases de efeito estufa emitidos por atividades humanas, as quais, em sua origem, decorrem de fontes individuais lesivas a recursos naturais¹⁶. O problema climático, portanto, resta como um problema ambiental¹⁷.

Ademais, Wedy, Sarlet e Fensterseifer consideram, a partir do reconhecimento constitucional do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que é possível inferir a existência de um direito à integridade do sistema climático, visto que a estabilidade do clima integra o núcleo essencial do referido direito fundamental, se constituindo como conteúdo do mínimo existencial ecológico, ou seja, compõe o conjunto de elementos básicos sem os quais uma pessoa não pode levar uma vida digna, condição esta que inclui um meio ambiente hígido¹⁸. E, nesse contexto, convém lembrar que a Constituição da República Federativa do Brasil, visando conferir efetividade ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado em toda a sua dimensão,

¹⁴ ABI-EÇAB, Pedro; GAIO, Alexandre. Tutela do Meio Ambiente. *In*: VITTORELLI, Edilson (org.). Manual de Direitos Difusos. 1. ed. Salvador: JusPODIVM, 2019. p. 661-845. p. 719

¹⁵ MOREIRA, Danielle de Andrade; HERSCHMANN, Stela Luz Andreatta. The awakening of climate litigation in Brazil: strategies based on the existing legal toolkit. *Revista Direito e Sociedade*. Ed. 59, 2021. DOI: <https://doi.org/10.17808/des.59.1821> . p. 180

¹⁶ LEAL, Guilherme J. S. Estudo de impacto ambiental e mudanças climáticas. *In*: SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; FABBRI, Amália Botter. *Litigância Climática: Novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. cap. 12, p. 13.1-13.8. ISBN 978-85-5321-404-4. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/184225156/v1/page/III>. Acesso em: 17 nov. 2024. p. RB-13.3

¹⁷ MOREIRA, Danielle de Andrade; HERSCHMANN, Stela Luz Andreatta. The awakening of climate litigation in Brazil: strategies based on the existing legal toolkit. *Revista Direito e Sociedade*. Ed. 59, 2021. DOI: <https://doi.org/10.17808/des.59.1821> . p. 180

¹⁸ WEDY, Gabriel; SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Curso de direito climático*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuter Brasil, 2023. ISBN 978-65-260-0165-3. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/314960338/v1>. Acesso em: 01 nov. 2024. p. RB-1.13 e 1.19

endereça ao Poder Público o dever de exigir o EPIA diante de qualquer atividade que possa causar danos de grande magnitude.

Partindo-se da premissa de que é necessário atualizar, adaptar e melhorar os instrumentos legais disponíveis para lidar com os desafios que a crise climática impõe¹⁹, percebe-se que a avaliação de impactos ambientais e o licenciamento ambiental podem ser importantes frentes de atuação no combate às mudanças climáticas, ainda que, até o momento, sejam ferramentas pouco exploradas²⁰. Isso se deve ao fato de que os empreendimentos com significativo potencial poluidor “continuam sendo licenciados pelos órgãos ambientais sem praticamente qualquer referência aos impactos e danos climáticos”, em flagrante violação de princípios como a precaução e da prevenção, assim como do próprio direito fundamental ao meio ambiente sadio²¹, conforme analisado previamente.

Entre outros fatores, afirma Moreira, isso decorre da parca implementação dos princípios, objetivos e diretrizes estabelecidos pela Política Nacional de Mudanças do Clima (PNMC), instituída pela Lei 12.187/2009²².

Nesse perspectiva, a autora advoga que a diretriz prevista no inciso VIII do artigo 5º da referida Lei, que prevê que os instrumentos de ação governamental já estabelecidos e aptos a contribuir para proteger o sistema climático sejam identificados e articulados à PNMC, deve ser considerada em conjunto com o artigo 11 do mesmo marco regulatório, que estabelece, por sua vez, que os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos das políticas públicas e programas

¹⁹ MOREIRA, Danielle de Andrade; HERSCHMANN, Stela Luz Andreatta. The awakening of climate litigation in Brazil: strategies based on the existing legal toolkit. *Revista Direito, Estado e Sociedade*. Ed. 59, 2021. DOI: <https://doi.org/10.17808/des.59.1821>. p. 176

²⁰ LEAL, Guilherme J. S. Estudo de impacto ambiental e mudanças climáticas. In: SETZER, Joana; CUNHA, Kamyli; FABBRI, Amália Botter. *Litigância Climática: Novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. cap. 12, p. 13.1-13.8. ISBN 978-85-5321-404-4. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/184225156/v1/page/III>. Acesso em: 17 nov. 2024. p. RB-13.7

²¹ GAIO, Alexandre. O licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos sujeitos à realização de EIA/RIMA como instrumento de controle dos impactos e danos climáticos. In: ABRAMPA. *A política nacional de mudanças climáticas em ação: a atuação do Ministério Público*. 1. ed. Belo Horizonte: [s. n.], 2021. p. 177-194. ISBN 978-65-991329-1-9. Disponível em: https://abrampa.org.br/wp-content/uploads/2023/09/A-Politica-Nacional-de-Mudancas-Climaticas-em-Acao_-A-atuacao-do-Ministerio-Publico.pdf. Acesso em: 13 nov. 2024. p. 186

²² Idem, p. 186

governamentais deverão ser compatibilizados com os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do Clima²³.

Consta-se, dessa maneira, que a coordenação entre políticas públicas ambientais é vital para garantia da defesa da estabilidade do clima²⁴. E é justamente nesse ponto que a utilização da avaliação de impactos ambientais e do licenciamento ambiental se mostra não apenas viável, mas também indispensável para a manutenção do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e do direito à integridade do sistema climático²⁵. Corroborando com esse raciocínio, Gaio defende que a incorporação da matriz de impactos e danos climáticos ao estudo prévio de impacto ambiental é fundamental para a análise da viabilidade socioambiental das obras, atividades ou empreendimentos que serão objeto de decisão administrativa pelo órgão público ambiental no momento da concessão da Licença Prévia.²⁶ Além disso, o conteúdo do EPIA e do seu respectivo relatório²⁷ deve abranger a análise dos efeitos e danos climáticos previstos por ocasião da instalação da obra, atividade ou empreendimento e a sugestão das medidas mitigatórias e compensatórias a serem fixadas pelo órgão ambiental competente na Licença de Instalação. Da mesma forma, deve contemplar a análise das emissões de gases de efeito estufa estimadas e previstas a partir do início da operação, para que sejam fixadas as condicionantes da Licença de

²³ Idem, p. 186

²⁴ MOREIRA, Danielle de Andrade (coord.). *Litigância climática no Brasil: argumentos jurídicos para a inserção da variável climática no licenciamento ambiental*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2021. 159 p. ISBN 978-65-88831-32-8. Disponível em: <https://www.editora.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=956&sid=3>. Acesso em: 15 out. 2024. p. 36

²⁵ GAIO, Alexandre. O licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos sujeitos à realização de EIA/RIMA como instrumento de controle dos impactos e danos climáticos. *In*: ABRAMPA. *A política nacional de mudanças climáticas em ação: a atuação do Ministério Público*. 1. ed. Belo Horizonte: [s. n.], 2021. p. 177-194. ISBN 978-65-991329-1-9. Disponível em: https://abrampa.org.br/wp-content/uploads/2023/09/A-Politica-Nacional-de-Mudancas-Climaticas-em-Acao_-A-atuacao-do-Ministerio-Publico.pdf. Acesso em: 13 nov. 2024. p. 188

²⁶ GAIO, Alexandre. O licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos sujeitos à realização de EIA/RIMA como instrumento de controle dos impactos e danos climáticos. *In*: ABRAMPA. *A política nacional de mudanças climáticas em ação: a atuação do Ministério Público*. 1. ed. Belo Horizonte: [s. n.], 2021. p. 177-194. ISBN 978-65-991329-1-9. Disponível em: https://abrampa.org.br/wp-content/uploads/2023/09/A-Politica-Nacional-de-Mudancas-Climaticas-em-Acao_-A-atuacao-do-Ministerio-Publico.pdf. Acesso em: 13 nov. 2024. p. 188

²⁷ Relatório de Impacto Ambiental.

Operação²⁸.

O Grupo de Pesquisa Direito, Ambiente e Justiça no Antropoceno (JUMA/PUC-Rio) realizou um levantamento da legislação brasileira para diagnóstico do cenário normativo relacionado à inserção da variável climática no licenciamento ambiental, revelando que: em âmbito federal, há duas normas com determinação expressa para consideração da variável climática no licenciamento ambiental – a Resolução CONAMA 462/2014²⁹ e a Instrução Normativa IBAMA 12/2010³⁰; dentre as 27 unidades federativas brasileiras, apenas 18 possuem normas expressas para consideração da questão climática no licenciamento ambiental³¹

A análise realizada pelo JUMA, entretanto, não se limitou às normas com dispositivos que expressamente sugerissem ou obrigassem a análise dos impactos climáticos no licenciamento, mas foi também estendida às normas com inserção implícita. Dentro desses parâmetros, observou-se que: 51 normas na esfera federal contém “argumentos contextuais” para a inserção da variável climática no licenciamento ambiental; e 20 das 27 unidades federativas possuem normas gerais sobre políticas de mudanças climáticas³².

Diante do exposto, é possível afirmar que o Brasil possui um sistema legal robusto e aplicável às questões ambientais e climáticas. Nesse universo de normas, a avaliação de impactos ambientais e o licenciamento ambiental se

²⁸ GAIO, Alexandre. O licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos sujeitos à realização de EIA/RIMA como instrumento de controle dos impactos e danos climáticos. *In*: ABRAMPA. A política nacional de mudanças climáticas em ação: a atuação do Ministério Público. 1. ed. Belo Horizonte: [s. n.], 2021. p. 177-194. ISBN 978-65-991329-1-9. Disponível em: https://abrampa.org.br/wp-content/uploads/2023/09/A-Politica-Nacional-de-Mudancas-Climaticas-em-Acao_-A-atuacao-do-Ministerio-Publico.pdf. Acesso em: 13 nov. 2024., p. 191

²⁹ Estabelece procedimentos para o licenciamento ambiental de empreendimentos de geração de energia elétrica a partir de fonte eólica em superfície terrestre, altera o art. 1º da Resolução CONAMA n.º 279, de 27 de julho de 2001, e dá outras providências

³⁰ Em seu artigo 2º, determina que seja avaliado, no processo de licenciamento de atividades capazes de emitir gases de efeito estufa, as medidas propostas pelo empreendedor com o objetivo de mitigar estes impactos ambientais.

³¹ MOREIRA, Danielle de Andrade (coord.). Litigância climática no Brasil: argumentos jurídicos para a inserção da variável climática no licenciamento ambiental. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2021. 159 p. ISBN 978-65-88831-32-8. Disponível em: <https://www.editora.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=956&sid=3>. Acesso em: 15 out. 2024. p. 52-56

³² Idem, p. 60-63

mostram como instrumentos jurídicos aptos a auxiliar na contenção dos efeitos adversos das mudanças do clima e, por essa razão, podem também ser exigidos judicialmente. É o que se analisará a seguir com a abordagem da litigância climática.

4. O USO DA LITIGÂNCIA CLIMÁTICA COM A FINALIDADE DE INCLUIR OS IMPACTOS NEGATIVOS AO CLIMA NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Os litígios climáticos são considerados uma ferramenta jurídica que possibilita o acionamento do Poder Judiciário visando a fiscalização, implementação e efetivação de direitos e obrigações jurídicas relacionadas às mudanças climáticas. Por meio dessa ferramenta é possível provocar o Poder Executivo para que medidas de combate às mudanças climáticas sejam executadas, e o Poder Legislativo para que elabore e revise marcos normativos climáticos³³. Nesse contexto, a litigância climática corresponde ao conjunto de demandas judiciais cujos objetivos relacionam-se a medidas de mitigação e/ou de adaptação, a perdas e danos para reparação de danos sofridos em razão da mudança climática e à gestão de riscos³⁴.

Considerando o tratamento dado pela legislação brasileira às questões ambientais e climáticas, se reunidos de forma estratégica e coordenada, a avaliação de impactos ambientais e o licenciamento ambiental podem ser levados ao Poder Judiciário como forte argumento legal para a litigância climática, uma vez que sua estrutura e articulação estabelecem previsões para prevenção, mitigação e compensação impactos ambientais, incluídos os relacionados às mudanças

³³ CONECTAS DIREITOS HUMANOS. Guia de litigância climática. 2019. Disponível em: <https://www.conectas.org/publicacao/guia-de-litigancia-climatica/>. Acesso em: 13 de nov. 2024 p. 12

³⁴SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; FABRI, Amália Botter. Panorama da litigância climática no Brasil e no mundo. *In*: SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; FABBRI, Amália Botter. Litigância Climática: Novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. cap. 2, ISBN 978-85-5321-404-4. p. RB-3.1

climáticas, causados pelo setor privado ou pelo Estado³⁵.

A base de dados Plataforma de Litigância Climática no Brasil, desenvolvida pelo Grupo de Pesquisa Direito, Ambiente e Justiça no Antropoceno (JUMA/PUC-Rio), reúne informações sobre litígios climáticos nos tribunais brasileiros. Utilizando-se as palavras chaves “licenciamento ambiental”, “avaliação de impactos ambientais” e “estudo prévio de impactos ambientais” combinadas a partir do filtro booleano “E”, com a finalidade de refinar a busca, foram encontrados 5 (cinco) litígios climáticos que se relacionam ao escopo do presente artigo.

O primeiro litígio trata-se de Ação Civil Pública (ACP) ajuizada pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul (MPRS), em setembro de 2019, contra o Estado do Rio Grande do Sul e a Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luís Roessler (FEPAM). O objeto da ação é Lei Estadual 15.047/2017, a qual Cria a Política Estadual do Carvão Mineral e institui o Polo Carboquímico do Rio Grande do Sul, e o Decreto Estadual 54.136/2018 que a regulamenta³⁶.

A finalidade da ACP é a concessão de tutela inibitória em caráter antecipado, com posterior confirmação do pedido liminar, para que o Estado e a FEPAM deixem de implementar o Polo Carboquímico do Estado e a Política Estadual de Carvão Mineral, sob o fundamento de que ausência de participação popular para aprovação da lei e de que é necessário que a implantação do Polo seja precedida por estudo prévio de impacto ambiental que considere os impactos climáticos da atividade no local³⁷.

A ação fundamenta-se na legislação ambiental e climática nacional; nas normativas sobre licenciamento ambiental e avaliação de impactos ambientais; nos tratados e acordos de direito internacional sobre o clima; e nas leis estaduais

³⁵ MOREIRA, Danielle de Andrade; HERSCHMANN, Stela Luz Andreatta. The awakening of climate litigation in Brazil: strategies based on the existing legal toolkit. *Revista Direito, Estado e Sociedade*. Ed. 59, 2021. DOI: <https://doi.org/10.17808/des.59.1821>. p. 177 e 184

³⁶ MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Petição inicial da Ação Civil Pública. Processo nº 9065931-65.2019.8.21.0001. 10ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, 12 set. 2019.

³⁷ Idem, p. 2-3

13.594/2010 (Política Gaúcha de Mudanças Climáticas) e 11.520/2000 (Código Estadual do Meio Ambiente)³⁸.

Em abril de 2023, as partes celebraram acordo em que o Estado do Rio Grande do Sul assumiu o compromisso de elaborar previamente novo termo de referência e contratar Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) ampla destinada a subsidiar o processo de decisão quanto à implementação de uma Política do Carvão Mineral ou Polo Carboquímico, o qual deixou de compor os interesses do Governo do Estado, em razão da mudança do cenário político. O acordo foi homologado pela 10ª Vara da Fazenda Pública de Porto Alegre.³⁹

O segundo caso identificado foi ajuizado em outubro de 2019, quando a Associação Arayara e outros protocolaram ACP contra a empresa Copelmi Mineração Ltda. e a Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler (FEPAM) com a finalidade de suspender, em caráter liminar, e anular, em caráter definitivo, o processo de licenciamento ambiental do Projeto Mina Guaíba□.

Os autores alegam que os estudos de impactos ambientais não levaram em consideração a comunidade indígena que reside no entorno do local em que se pretende implementar o empreendimento e que não foi realizada a consulta prévia, livre e informada. Além disso, alega-se que a viabilidade técnica e locacional das atividades que compõem a zona industrial e minerária não atende ao dever de analisar de forma sistemática as consequências ambientais de políticas, planos e programas públicos e privados, frente aos desafios das mudanças climáticas de forma que o licenciamento ambiental contemple as normas legais relativas à emissão de gases de efeito estufa previsto na Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas⁴⁰.

A sentença proferida pela 9ª Vara Federal de Porto Alegre julgou

³⁸ Idem, p. 13-44

³⁹ 10ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA DO FORO CENTRAL DA COMARCA DE PORTO ALEGRE. Decisão. Processo nº 5091523-82.2019.8.21.0001/RS. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 27 mar. 2024

⁴⁰ Idem.

procedente os pedidos da autora e declarou a nulidade do processo de licenciamento do empreendimento Mina Guaíba, sob fundamento de que a participação da comunidade indígena é pré requisito para validade do licenciamento ambiental de empreendimento potencialmente poluidor, de modo que sua ausência torna o procedimento nulo⁴¹. A decisão foi confirmada pela 4ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região⁴². A sentença e o acórdão não versam sobre a questão climática.

Como terceiro litígio tem-se ACP ajuizada pelo Ministério Público Federal (MPF), em março de 2022, contra o Instituto Estadual do Ambiente (INEA) e a empresa Karpowership Brasil Energia Ltda. A finalidade da ação é que seja reconhecida a nulidade da Licença Ambiental Integrada (LAI), em razão da ausência de EPIA que considere os impactos cumulativos e sinérgicos da instalação de quatro termelétricas e a instalação e operação de trinta e seis linhas de transmissão de energia; da ausência de audiência pública; da supressão de vegetação de Mata Atlântica, de áreas de preservação permanente e manguezais, em desacordo com a legislação⁴³.

Um dos fundamentos abordados na petição inicial diz respeito a produção de energia por termelétricas constituir modelo energético baseado na queima de combustíveis fósseis, por sua própria natureza gerador de poluição por gases do efeito estufa, o que não se alinha aos objetivos da PNMC em compatibilizar o desenvolvimento econômico-social com a proteção do sistema climático e de redução das emissões antrópicas de GEE em suas diferentes fontes.⁴⁴

A sentença extinguiu a ação sem resolução do mérito por entender que o MPF não possui legitimidade ativa para o feito, bem como não possui interesse

⁴¹ 9ª VARA FEDERAL DE PORTO ALEGRE. Sentença. Ação Civil Pública. Processo nº 5069057-47.2019.4.04.7100. Justiça Federal, Rio Grande do Sul, 08 fev. 2022. P. 31

⁴² 4ª TURMA DO TRIBUNAL REGIONAL DA 4ª REGIÃO. Acórdão Processo nº 5069057-47.2019.4.04.7100. Tribunal Regional da 4ª Região, Rio Grande do Sul, 12 jun. 2025.

⁴³ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Petição inicial da Ação Civil Pública. Processo nº 5020957-93.2022.4.02.5101. 17ª Vara Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 25 mar. 2022. P.1

⁴⁴ Idem, p. 19

de agir na modalidade de inadequação da via eleita⁴⁵. O MPF interpôs recurso de apelação com pedido de tutela recursal de urgência, que questiona a decisão pela extinção da ação, porém o recurso ainda não foi julgado.

O quarto litígio climático identificado trata-se de ACP ajuizada pela Associação Arayara contra o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e outros, em outubro de 2022, a respeito da instalação do complexo termelétrico em Macaé-RJ. Os pedidos liminares, dentre outros, são a) suspender o processo de licenciamento ambiental das usinas até que os réus sanem os vícios apontados pelo IBAMA em nota informativa elaborada no procedimento de licenciamento ambiental, das quais destaca-se o alto nível de poluentes emitidos nas dispersões atmosféricas do empreendimento; b) determinar que o IBAMA apresente estudo da análise de mérito dos EIA/RIMAs apresentados a fim de verificar as inconsistências apontadas na petição inicial da ação e por pareceres científicos; c) determinar a apresentação de Diagnóstico Climático e que este seja levado em consideração no licenciamento ambiental; d) inclusão nos termos de referência pelo IBAMA das diretrizes previstas na PNMC e da Lei Estadual 12.187/2009 (Política do Estado do Rio sobre Mudanças Climáticas). Os pedidos definitivos correspondem a confirmação das medidas concedidas em tutela de urgência para anular o licenciamento ambiental e as licenças já emitidas para as usinas objeto da ação⁴⁶.

A ação traz como fundamento a necessidade de realizar a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), modalidade de avaliação de impacto ambiental para identificar especificamente os efeitos sinérgicos e cumulativos resultantes dos impactos ambientais causados por empreendimentos em planejamento, implantação e operação em uma determinada área. A autora argumenta que a AAE é mais completa que o EPIA, o qual é considerado insuficientes para apontar a sinergia e a comutatividade dos impactos de vários empreendimentos

⁴⁵ 17ª VARA FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. Sentença. Ação Civil Pública. Processo nº 5020957-93.2022.4.02.5101/RJ. Justiça Federal, Rio de Janeiro, 23 set. 2022.

⁴⁶ INSTITUTO INTERNACIONAL ARAYARA DE EDUCAÇÃO E CULTURA. Petição inicial da Ação Civil Pública. Processo nº 5003643-89.2022.4.02.5116. Tribunal Regional Federal da 2ª Região, Rio de Janeiro, 28 out. 2022.

em uma só região⁴⁷.

Como fundamentos para a ACP, a Associação Arayara articula dispositivos constitucionais, a PNMC, a PNMA, o Acordo de Paris, bem como a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 708 (Fundo Clima) e 760 (Desmatamento na Amazônia) do Supremo Tribunal Federal para tratar da relevância da questão climática na atualidade⁴⁸.

O juízo singular indeferiu o pedido liminar e acolheu a preliminar de ilegitimidade passiva da União e do Estado do Rio de Janeiro. A autora interpôs agravo de instrumento, sob o fundamento de que a concessão de efeito suspensivo ao recurso importava a garantia ao meio ambiente ecologicamente equilibrado⁴⁹. Entretanto o provimento do agravo foi negado, por unanimidade por considerar que não se enquadrava nas possibilidades de reforma de decisão.

Por fim, o último litígio corresponde a ACP ajuizada pelo MPF contra o Estado do Pará e o Município de Santarém, em julho de 2024, em que se requer a realização obrigatória de estudo de impacto ambiental, climático, indígena e quilombola no processo de licenciamento de obras portuárias e hidrovias na região do município de Santarém/PA bem como a realização de consulta livre, prévia e informada dos povos e comunidades tradicionais potencialmente impactados⁵⁰.

Os pedidos liminares foram acolhidos e o juízo determinou ao Estado do Pará e ao Município de Santarém a adequarem os procedimentos de licenciamento ambiental de obras portuárias e hidrovias em Santarém, por meio da realização do EIA/RIMA que inclua os componentes quilombolas e indígenas situados próximos ao local do empreendimento, realização de estudo de impacto climático “considerando os impactos cumulativos e sinérgicos destas obras de

⁴⁷ Idem, p. 10-11

⁴⁸ Idem, p. 44-53

⁴⁹ INSTITUTO INTERNACIONAL ARAYARA DE EDUCAÇÃO E CULTURA. Agravo de Instrumento. Processo nº 5003643-89.2022.4.02.5116. Tribunal Regional Federal da 2ª Região, Rio de Janeiro, 11 jul. 2024.

⁵⁰ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Petição inicial da Ação Civil Pública. Processo nº 1014317-12.2024.4.01.3902. 2ª Vara Federal Cível e Criminal da SSJ de Santarém-PA. Pará, 31 jul. 2024. P.3-4

infraestrutura, a fim de estabelecer condicionantes que evitem, minimizem ou compensem a contribuição negativa destes empreendimentos para as mudanças climáticas, incluindo, nos termos da PNMC, medidas de adaptação (art. 2º, I), medidas de mitigação (art. 2º, VII) e sumidouros (art. 2º, IX)”. Para a renovação da licença de operação dos portos já construídos determinar a elaboração do EIA nos mesmos moldes⁵¹. A ação pende de decisão terminativa.

Diante dos litígios climáticos apresentados, é possível observar que diferentes atores, dentre os quais destacam-se Organizações Não Governamentais e o Ministério Público, intentaram dar concretude ao ordenamento jurídico ambiental brasileiro, as metas internacionais de enfrentamento às mudanças climáticas e aos direitos socioambientais por meio dos litígios climáticos que articulam dois grandes instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente: o licenciamento ambiental e a avaliação de impactos ambientais.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora sejam poucas as normas que expressamente determinam a observância dos impactos negativos ao sistema climático no processo do licenciamento ambiental, há no Brasil um robusto arcabouço jurídico que tutela o licenciamento e seus estudos informadores. Ao lado disso, com respaldo constitucional, o ordenamento brasileiro conta com normas protetoras do equilíbrio ambiental e da integridade climática. Esse conjunto normativo pode e deve ser articulado por diferentes atores para a inclusão dos riscos e danos climáticos no licenciamento ambiental evitando, assim, que obras e atividades que agravam a emergência climática sejam autorizadas.

⁵¹ 2ª VARA FEDERAL CÍVEL E CRIMINAL. Decisão. Processo nº 1014317-12.2024.4.01.3902. Justiça Federal, Pará, sem data. P.5-6

Diante da inobservância desse arcabouço normativo, verificou-se que a litigância climática tem se apresentado como uma importante ferramenta no combate às mudanças climáticas no âmbito do licenciamento ambiental. Como foi verificado, o Brasil possui cinco litígios climáticos ajuizados pelo Ministério Público e por organizações da sociedade civil que utilizam o licenciamento ambiental como argumento jurídico para impedir que atividades potencialmente lesivas ao equilíbrio climático sejam desenvolvidas ou operem em território nacional.

Embora nem todos os pleitos tenham sido bem-sucedidos ou já tenham transitado em julgado, destaca-se a importância de que esse debate seja levado e considerado pelo Poder Judiciário, ensejando uma reflexão sobre a necessária conexão entre os impactos climáticos e o licenciamento ambiental, assim como ocorreu na Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Federal contra o Estado do Pará e o Município de Santarém, que alcançou, mesmo que em sede liminar, decisão judicial que determina a realização de estudo de impacto ambiental que leve em consideração os impactos às populações tradicionais adjacentes e os impactos cumulativo e sinérgicos das obras, com a finalidade de informar o órgão licenciador sobre as condicionantes a serem previstas para evitar, minimizar ou compensar a sua contribuição negativa ao sistema climático.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

2ª VARA FEDERAL CÍVEL E CRIMINAL. Decisão. Processo nº 1014317-12.2024.4.01.3902. Justiça Federal, Pará, sem data.

17ª VARA FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. Sentença. Ação Civil Pública. Processo nº 5020957-93.2022.4.02.5101/RJ. Justiça Federal, Rio de Janeiro, 23 set. 2022.

4ª TURMA DO TRIBUNAL REGIONAL DA 4ª REGIÃO. Acórdão Processo nº 5069057-47.2019.4.04.7100. Tribunal Regional da 4ª Região, Rio Grande do Sul, 12 jun. 2025.

9ª VARA FEDERAL DE PORTO ALEGRE. Sentença. Ação Civil Pública. Processo nº 5069057-47.2019.4.04.7100. Justiça Federal, Rio Grande do Sul, 08 fev. 2022.

10ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA DO FORO CENTRAL DA COMARCA DE PORTO ALEGRE. Decisão. Processo nº 5091523-82.2019.8.21.0001/RS. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 27 mar. 2024

ABI-EÇAB, Pedro; GAIO, Alexandre. Tutela do Meio Ambiente. In: VITORELLI, Edilson (org.). Manual de Direitos Difusos. 1. ed. Salvador: JusPODIVM, 2019.

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

BRASIL. A NDC DO BRASIL: Determinação nacional em contribuir e transformar. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/brasil-entrega-a-onu-nova-ndc-alinhada-ao-acordo-de-paris/ndc-versao-em-portugues.pdf/>. Acesso em: 29 jun. 2025.

BRASIL, Lei 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: Diário Oficial da União, 1981.

BRASIL, Lei 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudanças do Clima - PNMC e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2009.

CONECTAS DIREITOS HUMANOS. Guia de litigância climática. 2019. Disponível em: <https://www.conectas.org/publicacao/guia-de-litigancia-climatica/>. Acesso em: 7 set. 2025

GAIO, Alexandre. O licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos sujeitos à realização de EIA/RIMA como instrumento de controle dos impactos e danos climáticos. In: ABRAMPA. A política nacional de mudanças climáticas em ação: a atuação do Ministério Público. 1. ed. Belo Horizonte: [s. n.], 2021. p. 177-194. ISBN 978-65-991329-1-9. Disponível em: https://abrampa.org.br/wp-content/uploads/2023/09/A-Politica-Nacional-de-Mudancas-Climaticas-em-Acao_-A-atuacao-do-Ministerio-Publico.pdf. Acesso em: 13 nov. 2024.

GAIO, Alexandre; ROSNER, Raquel Frazão; FERREIRA, Vivian M. O licenciamento ambiental como instrumento da política climática. Direito e práxis, Rio de Janeiro, v. 12, ed. 01, p. 594-620. 2023.

GRUPO DE PESQUISA DIREITO, AMBIENTE E JUSTIÇA NO ANTROPOCENO (JUMA/PUC-Rio). Plataforma de Litigância Climática no Brasil. Rio de Janeiro, [s.d.]. Disponível em: <https://juma.jur.puc-rio.br/metodologia>. Acesso em: 08 set. 2025.

INSTITUTO INTERNACIONAL ARAYARA DE EDUCAÇÃO E CULTURA. Petição inicial da Ação Civil Pública. Processo nº 5069057-47.2019.4.04.7100. Tribunal Regional da 4ª Região, Rio Grande do Sul, 27 set. 2019.

INSTITUTO INTERNACIONAL ARAYARA DE EDUCAÇÃO E CULTURA. Petição inicial da Ação Civil Pública. Processo nº 5003643-89.2022.4.02.5116. Tribunal Regional Federal da 2ª Região, Rio de Janeiro, 28 out. 2022.

INSTITUTO INTERNACIONAL ARAYARA DE EDUCAÇÃO E CULTURA. Agravo de Instrumento. Processo nº 5003643-89.2022.4.02.5116. Tribunal Regional Federal da 2ª Região, Rio de Janeiro, 11 jul. 2024.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. Climate Change 2023: Synthesis Report: A Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. [S. l.]: IPCC, 2023. Disponível em: https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_FulIVolume.pdf. Acesso em: 29 jun. 2025.

LEAL, Guilherme J. S. Estudo de impacto ambiental e mudanças climáticas. In: SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; FABBRI, Amália Botter. Litigância Climática: Novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. cap. 12, p. 13.1-13.8. ISBN 978-85-5321-404-4. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/184225156/v1/page/III>. Acesso em: 7 set. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Petição inicial da Ação Civil Pública. Processo nº 9065931-65.2019.8.21.0001. 10ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, 12 set. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Petição inicial da Ação Civil Pública. Processo nº 5020957-93.2022.4.02.5101. 17ª Vara Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 25 mar. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Petição inicial da Ação Civil Pública. Processo nº 1014317-12.2024.4.01.3902. 2ª Vara Federal Cível e Criminal da SSJ de Santarém-PA. Pará, 31 jul. 2024

MOREIRA, Danielle de Andrade (coord.). Litigância climática no Brasil: argumentos jurídicos para a inserção da variável climática no licenciamento ambiental. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2021. 159 p. ISBN 978-65-88831-32-8. Disponível em: <https://www.editora.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=956&sid=3>. Acesso em: 15 out. 2024.

MOREIRA, Danielle de Andrade; HERSCHMANN, Stela Luz Andreatta. The awakening of climate litigation in Brazil: strategies based on the existing legal

toolkit. Revista Direito, Estado e Sociedade. Ed. 59, 2021. DOI: <https://doi.org/10.17808/des.59.1821>.

SARLET, Ingo Wolfgang. Fensterseifer, Tiago. Curso de Direito Ambiental. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; FABRI, Amália Botter. Panorama da litigância climática no Brasil e no mundo. In: SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; FABBRI, Amália Botter. Litigância Climática: Novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. cap. 2, ISBN 978-85-5321-404-4.

SISTEMA DE ESTIMATIVA DE EMISSÕES DE GASES DE EFEITO ESTUFA. Emissões Totais. Disponível em: https://plataforma.seeg.eco.br/?highlight=br-net-emissions-by-sector&_gl=1*1licgig*_ga*MTY1NTIzODc5Ny4xNzA3NDIxMjMx*_ga_XZWSWEJDWQ*MTcwNzQyMTIzMS4xLjAuMTcwNzQyMTIzMS4wLjAuMA. Acesso em: 29 jun. 2025

WEDY, Gabriel; SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Curso de direito climático. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuter Brasil, 2023. ISBN 978-65-260-0165-3. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/314960338/v1>. Acesso em: 01 nov. 2024

LAS EMPRESAS DE TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN (TIC), LOS DERECHOS HUMANOS Y EL PAPEL DE LOS INSTRUMENTOS DE RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS EMPRESAS (RSE)

Information and communication technology (ICT) companies, human rights and the role of corporate social responsibility (CSR) instruments

Maria Lucia Ciampa Benhame Puglisi¹

Universitat Oberta de Catalunya – Federación Interamericana de Abogados

Mabel Jenny Antezana Arispe²

Federación Interamericana de Abogados

<https://doi.org/10.62140/MPMA390558016>

Sumario: 1. El concepto de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) y Responsabilidad Social Corporativa (RSC):¿hay diferencias? 2. Las empresas de Tecnología de Información y Comunicación (TIC) y sus actividades. 2.1 La responsabilidad de las empresas TIC por proteger los derechos humanos en sus actividades. 3. El rol de las empresas TIC en la defensa de la libertad de información y su compromiso con la responsabilidad social empresarial (RSE). 3.1 Las TIC como fundamento de la libertad de información. 3.2. La Responsabilidad Social Empresarial (RSE) en el contexto de las TIC. 3.3. Desafíos y compromisos de las empresas TIC en la libertad de información y RSE 4. Los instrumentos de medición de la RSE de las empresas TIC: contribución y desafíos. 5. Conclusión

¹ Abogada, graduada (1987) y con postgrado en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social por Facultad de Derecho - USP. Estudiante del Máster Universitario en Derechos Humanos, Democracia y Globalización de la UOC - Universitat Oberta de Catalunya. Investigadora en el grupo de investigación del CNPQ/PUCRS GTTS - Grupo Trabalho, Tecnologia y Sindicalismo Coord. Prof. Dra. Denise Pires Fincato y Prof. Dr. Gilberto Stürmer. Vicepresidente del Comité de Derecho Laboral de la Academia Interamericana de Abogados. benhame@benhame.adv.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5969911090298446>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8296-5890>

² Abogada, licenciada en Derecho Y Ciencias Políticas por la UMSS, Vicepresidente del Comité de Derechos Humanos de la FIA Federación Interamericana de Abogados. asesora del Consejo Directivo de la Academia Interamericana de Derecho Internacional y Comparado, con sede en Perú. Miembro titular de la Asociación Iberoamericana de Abogados del Trabajo Y de la Seguridad Social, en elaboración de tesis en la maestría de la Universidad Andina Simon Bolivar. E-mail: mabelawyer@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-9804-0875>

Resumen: Este artículo analiza cómo las empresas de tecnología de la información y la comunicación (TIC) afectan a los derechos humanos, especialmente al derecho a la libertad de expresión y a cuestiones relacionadas con la discriminación. Destaca la necesidad de evaluar los riesgos para crear herramientas que midan la responsabilidad social de estas empresas en la protección de los derechos humanos. Si bien las TIC son esenciales para la comunicación y el acceso a la información, y fomentan la innovación, también plantean retos como las amenazas a la privacidad y la desinformación.

Las TIC pueden estar relacionadas con violaciones de los derechos humanos, especialmente en zonas de conflicto, como la extracción de minerales en la República Democrática del Congo. Los avances tecnológicos pueden crear nuevos derechos, pero a menudo se pasan por alto sus efectos sobre los derechos existentes. Una sociedad informada es fundamental para la libertad, y el acceso a la información depende tanto de las acciones del gobierno como del papel de las empresas de TIC.

Estas empresas deben garantizar la libertad de expresión y de información, evitando contribuir a la exclusión o la censura. Su papel es fundamental durante las crisis, como las emergencias sanitarias o los conflictos, para proporcionar información precisa.

Las empresas de TIC deben proteger activamente el derecho a la información mediante la transparencia y el apoyo a los periodistas. También es esencial el acceso inclusivo a la conectividad y la reducción de la brecha digital.

Así entendimos que es necesario estudiar herramientas que evalúen el impacto de las TIC en los derechos humanos, mencionando diversas guías y metodologías que ayuden a cumplir con la responsabilidad social corporativa y promuevan el respeto de los derechos humanos en el sector.

Palabras clave: Empresas TIC; Derechos Humanos; Cadena de Valor; Libertad de Expresión Y Discriminación; Responsabilidad Social.

Abstract: This article analyzes how information and communication technology (ICT) companies affect human rights, especially the right to freedom of expression and issues related to discrimination. It highlights the need to assess risks in order to create tools that measure the social responsibility of these companies in protecting human rights. While ICTs are essential for communication and access to information, and encourage innovation, they also pose challenges such as threats to privacy and misinformation.

ICTs can be linked to human rights violations, especially in conflict zones, such as mineral extraction in the Democratic Republic of Congo. Technological advances can create new rights, but their effects on existing rights are often overlooked. An informed society is fundamental to freedom, and access

to information depends both on government actions and the role of ICT companies.

These companies must guarantee freedom of expression and information, avoiding contributing to exclusion or censorship. Their role is essential during crises, such as health emergencies or conflicts, to provide accurate information.

ICT companies must actively protect the right to information through transparency and support for journalists. Inclusive access to connectivity and reducing the digital divide are also essential.

We therefore understood that it is necessary to study tools that assess the impact of ICTs on human rights, mentioning various guidelines and methodologies that help to comply with corporate social responsibility and promote respect for human rights in the sector.

Keywords: ICT companies; Human rights; Value chain; Freedom of expression and discrimination; Social responsibility.

1. El concepto de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) y Responsabilidad Social Corporativa (RSC):¿hay diferencias?

Hay algunas manifestaciones que diferencian la RSE de la RSC, considerando la primera menos amplia que la segunda en el sentido de que se relacionaría solo con la actividad empresarial, mientras que la RSC involucraría a todas las corporaciones y organismos, mismos los estatales.

Ese es el concepto que encontramos en la publicación del sitio “Responsabilidad Social Corporativa”³. La Responsabilidad Social Corporativa (RSC) y la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) son términos casi iguales, usados por muchos indistintamente. La RSC se aplica a todas las organizaciones, mientras que la RSE se refiere solo a la responsabilidad de las empresas. Ambas son voluntarias y van más allá de cumplir la ley.⁴

³ Responsabilidad Social Corporativa . Qué es la RSC y en qué se diferencia de la RSE. Disponible en <https://responsabilidad-social-corporativa.com/que-es-la-rsc-y-diferencia-con-la-rse/>

⁴ Responsabilidad Social Corporativa. Ídem

Para este artículo consideraremos el concepto de responsabilidad social empresarial (RSE), considerándolo como más amplio que el RSC, aunque en algunos trabajos se puedan considerarlos como equivalentes.

2. Las empresas de Tecnología de Información y Comunicación (TIC) y sus actividades

“Las Tecnologías de la Información y de la Comunicación conforman un área de actividad empresarial con altas tasas de innovación, progreso tecnológico, productividad y un considerable impacto en la actividad económica. Su transversalidad y capacidad de incidencia en prácticamente todos los sectores de la economía.” Definición en el sitio de la Universitat de València⁵

Esas empresas tienen una capacidad económica que supera la de muchos países. En un artículo en el periódico A Gaucha ZH Sfredo, M. y Lopes, R. (2020)⁶ traen datos sorprendentes de su poderío económico.

“La frase «si no pagas por el producto, entonces tú eres el producto»”⁷ destaca cómo las grandes empresas tecnológicas, como Apple y Google, acumulan poder y riqueza. Juntas, las empresas Apple, Microsoft, Amazon, Alphabet (Google) y Facebook valen más de 7 billones de dólares, superando a muchos países. Ganan dinero principalmente con servicios intangibles y publicidad en línea, utilizando nuestros datos e interacciones⁸.

Los autores demuestran el poderío con el comparativo del PIB de las empresas vs. el PIB de algunos países.⁹ Con efecto, el PIB de la Apple, por

⁵ **Tecnologías de la Información (TIC)** <https://www.pcu.es/es/empresas/tic>

⁶ Sfredo, M. y Lopes, R. (2020) Um "novo Estado"? Mais ricas do que muitos países, empresas gigantes da tecnologia são cobradas por suas práticas. Jornal Gaúcha Z. H. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/tecnologia/noticia/2020/12/um-novo-estado-mais-ricas-do-que-muitos-paises-empresas-gigantes-da-tecnologia-sao-cobradas-por-suas-praticas-ckiudceo70001019woewvaey2.html>

⁷ Sfredo, M. y Lopes, R. (2020)

⁸ Sfredo, M. y Lopes, R. (2020)

⁹ Sfredo, M. y Lopes, R. (2020)

ejemplo, es mayor que de muchos países, con excepción de Estados Unidos, China, Japón, Alemania, India, Reino Unido y Francia.

Las tecnologías de información y comunicación (TIC) son importantes hoy en día porque permiten la comunicación rápida y el acceso global a la información. Desde los años 60, han avanzado mucho, convirtiéndose en un símbolo de la cultura actual, mejorando la eficiencia en el trabajo y la colaboración. Además, las TIC ayudan al progreso económico y social, mejorando la educación y promoviendo la igualdad en las sociedades. También pueden ayudar a reducir el impacto ambiental al facilitar el teletrabajo y las videoconferencias. (Martín, 2021)¹⁰.

Sin embargo, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) pueden afectar negativamente los derechos humanos. La supervisión y el uso masivo de datos personales pueden ser mal utilizados por Estados y empresas. Esto puede vulnerar el derecho a la privacidad y fomentar la desinformación cuando los datos no se manejan de manera transparente. (Martín, 2021).¹¹ De ahí la necesidad de verificar cómo evitar esos riesgos.

2.1 La responsabilidad de las empresas TIC por proteger los derechos humanos en sus actividades

Los impactos de la actividad de las empresas TIC pueden vulnerar derechos humanos en toda su cadena de valor, desde la compra de materia prima hasta su utilización indebida.

Existen riesgos relacionados con el uso indebido de datos e información. Las TIC pueden afectar los derechos de las personas, especialmente en su cadena de suministro. Esto puede ocurrir cuando las materias primas se obtienen de países que enfrentan violencia y violaciones de los derechos humanos, como la

¹⁰ Martín, L.G. (Laura García). (2021) RSE, sostenibilidad y sectores estratégicos: industria extractiva y TIC. FUOC. Universitat Oberta de Catalunya.. Pág. 23/24

¹¹ Martín, L.G. (2021) op. Cit. Pág. 24/25

República Democrática del Congo (RDC). Tales prácticas pueden respaldar controles perjudiciales, lo que permite que los gobiernos o individuos financiados por este comercio permanezcan en el poder.

El informe de la Amnistía Internacional¹² sobre la RDC demuestra que las vulneraciones de derechos humanos en ese país son graves y envuelven a toda la población. Esos ataques a los derechos humanos también nacen en las actividades empresariales, especialmente en los proyectos mineros, que provocaron desalojos forzosos y la denegación de derechos esenciales, como la vivienda y los servicios de salud¹³.

Esa situación es importante una vez que las empresas TIC, cuando fabrican computadoras, celulares y otros productos electrónicos, utilizan baterías que contienen cobalto. Y la mayor parte del cobalto del mundo está en la RDC¹⁴.

El informe de Business Human Rights (BHR)¹⁵ presenta diferentes riesgos y vulneraciones en la cadena de las empresas TIC. En el informe vemos que, entre febrero de 2014 y septiembre de 2018, el Centro de Recursos se puso en contacto con 68 empresas de TIC en relación con denuncias de abusos contra los derechos humanos, realizando un total de 88 solicitudes. Las empresas respondieron en el 58 % de los casos, lo que está por debajo de la media mundial habitual del 73 %. Esta tasa de respuesta da una idea de la disposición de las empresas a debatir cuestiones relacionadas con los derechos humanos. Una parte significativa de las denuncias, más de un tercio, se refería a la violencia y la opresión, lo que incluye cuestiones como la libertad de expresión, la detención arbitraria y las amenazas contra los opositores políticos. Las siguientes preocupaciones más comunes se

¹² Amnistía Internacional. República Democrática del Congo Disponible en: <https://www.amnesty.org/en/location/africa/east-africa-the-horn-and-great-lakes/democratic-republic-of-the-congo/report-democratic-republic-of-the-congo/>

¹³ Amnistía Internacional. República Democrática del Congo. Ídem.

¹⁴ GULLEY, A. L., One hundred years of cobalt production in the Democratic Republic of the Congo, Resources Policy, Volume 79, 2022, 103007, ISSN 0301-4207, <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2022.103007>. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301420722004500>

¹⁵ Business Human Rights. (2018) Business & human rights snapshot: ICT sector https://media.business-humanrights.org/media/documents/files/BHRRRC_Briefing_ICTSector_OCT2018.pdf

referían a los derechos laborales (15 %), que incluían cuestiones como las condiciones de trabajo inseguras y el trabajo infantil. También hubo algunas preocupaciones sobre la seguridad en zonas de conflicto (5 %) y los derechos sobre la tierra (5 %). Se observó discriminación en el 2 % de los casos, mientras que las cuestiones relacionadas con la privacidad representaron el 35 % de las denuncias.¹⁶

También hay denuncias relacionadas con los derechos humanos en relación con los productos digitales y los vínculos de las empresas con gobiernos represivos constituyeron el 74 % de los casos que abordamos. La mayoría de las denuncias se referían a los derechos de privacidad y la violencia. La segunda cuestión más importante era la fabricación de dispositivos electrónicos, relacionada con los derechos laborales, y el 20 % de los casos se referían a cuestiones de salud y seguridad en el trabajo. Las cuestiones relacionadas con el abastecimiento de materias primas incluían la seguridad en zonas de conflicto y los derechos laborales, especialmente el trabajo infantil en la minería¹⁷.

La pesquisa de HBR demuestra que los riesgos no se localizan, sino que involucran diferentes partes del mundo. Así es que más de un tercio de las denuncias contra empresas de TIC tenían repercusiones a nivel mundial y afectaban a múltiples regiones.¹⁸

Otro riesgo que afecta a las empresas TIC es la posibilidad de que se utilice a personas víctimas de la trata para la fabricación de sus productos. La trata de personas y la esclavitud son problemas graves a nivel mundial que afectan a diversas industrias, incluida la electrónica. Un estudio realizado por la organización estadounidense Verité, dedicada a la defensa del trabajo justo, descubrió que uno de cada tres trabajadores extranjeros en las fábricas de electrónica de Malasia vive en condiciones de trabajo forzoso. Esta preocupante situación es el resultado de la servidumbre por deudas y la retención de

¹⁶ Business Human Rights. (2018) Business & human rights snapshot: ICT sector. Ídem.

¹⁷ Business Human Rights. (2018) Business & human rights snapshot: ICT sector. Ídem.

¹⁸ Business Human Rights. (2018) Business & human rights snapshot: ICT sector. Ídem.

pasaportes, lo que atrapa a los trabajadores en empleos mal remunerados. Muchos se engañaron sobre sus condiciones laborales y se vieron presionados a trabajar horas extras en condiciones de vida precarias. Una encuesta indicó que el 11 % de las empresas del Reino Unido cree que la esclavitud moderna está presente en sus cadenas de suministro, lo que pone de relieve la necesidad de que las empresas evalúen y aborden estos riesgos.¹⁹

De esa forma, las empresas TIC deberían analizar los posibles riesgos involucrados en su cadena de valor hasta su producto final, para prevenirlos, mitigarlos y remediarlos.

Sin embargo, no solo esa parte de su cadena de valor debería ser objeto de una debida diligencia cuidadosa y completa. Hay que considerarse la utilización de sus productos.

3. El rol de las empresas TIC en la defensa de la libertad de información y su compromiso con la responsabilidad social empresarial (RSE)

En la era digital, donde la información es un pilar fundamental de la sociedad y la economía, el papel de estas empresas trasciende lo meramente económico para convertirse en un actor crucial en la configuración del espacio público y la garantía de derechos fundamentales.

3.1. Las TIC como fundamento de la libertad de información

Las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) son un término que engloba servicios, aplicaciones y tecnologías que utilizan equipos y programas informáticos para recolectar, almacenar, editar y transferir

¹⁹ Modern-day slavery widespread in Malaysia's electronics industry. (2022) Disponible en: <https://www.lexisnexis.com/blogs/gb/b/compliance-risk-due-diligence/posts/modern-day-slavery-widespread-in-malaysia-s-electronics-industry>

comunicación e información en diversos formatos o medios electrónicos (AGETIC, 2018). Desde su surgimiento, han sido un facilitador eficaz para todo tipo de estrategias de negocio y, crucialmente, para el acceso a la información, a las comunicaciones y, en resumen, al conocimiento.

La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, por ejemplo, consagra el derecho de las personas a acceder, interpretar, analizar y comunicar información libremente. En este sentido, las empresas TIC, al proveer plataformas como internet, correo electrónico y redes sociales, son esenciales para el ejercicio de la libertad de información (Fundación Konrad Adenauer, 2015).

La digitalización ha transformado la sociedad, dando lugar a la “sociedad de la información” o “sociedad del conocimiento”, donde la creación, distribución y manipulación de la información son actividades económicas, políticas y culturales importantes (Ruiz Malbarez & Tamayo Cevallos, 2013). El internet, en particular, constituye la base tecnológica de la organización en red característica de esta era. Este contexto subraya la responsabilidad inherente de las empresas TIC en garantizar y proteger el flujo de información, contribuyendo así a una sociedad más informada y democrática.

3.2. La Responsabilidad Social Empresarial (RSE) en el contexto de las TIC

La Responsabilidad Social Empresarial (RSE) se define como la integración voluntaria por parte de las empresas de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y sus relaciones con todos sus interlocutores (Valarezo González & Marín Gutiérrez, 2013). Va más allá del mero cumplimiento de las obligaciones jurídicas, implicando una inversión en capital humano, el entorno ambiental y las relaciones con los grupos de interés.

La filosofía de la RSE se basa en un triple resultado: resultados económicos, sociales y medioambientales favorables (Fundación Konrad Adenauer, 2015). Para las empresas de comunicación, incluidas las TIC, la RSE debe ser abordada desde una doble perspectiva: la de empresas privadas y la de

prestadoras de servicios públicos. Esto significa no solo asegurar la rentabilidad económica, sino también garantizar la veracidad de la información, la calidad de sus contenidos y la defensa de la libertad de expresión, lo cual constituye su misión social (Chasqui, 2013).

3.3. Desafíos y compromisos de las empresas TIC en la libertad de información y RSE

El compromiso de las empresas TIC con la RSE, particularmente en relación con la libertad de información, enfrenta varios desafíos.

- **Transparencia y Calidad de la Información:** Las empresas TIC deben promover una imagen equilibrada y objetiva de su valor y de la RSE. Sin embargo, la investigación sugiere que a menudo se limitan a la difusión de noticias con un componente publicitario en lugar de una comunicación responsable (Ruiz Malbarez & Tamayo Cevallos, 2013).

- **Privacidad y Seguridad de los Datos:** Un aspecto crítico es la seguridad en el manejo de datos personales. Las filtraciones de información evidencian vulneraciones a la privacidad por parte de agencias y corporaciones (AGETIC, 2018). En Bolivia, la elaboración de una norma sobre protección de datos personales aún está en revisión en la Asamblea Legislativa.

- **Lucha contra la Desinformación y el Anonimato:** Si bien el anonimato puede favorecer la libertad de expresión, también permite malas prácticas como la difusión de desinformación (Valarezo González & Marín Gutiérrez, 2013).

A pesar de que las TIC se han convertido en una necesidad para la población, la brecha digital persiste, especialmente en países como Bolivia. La baja adopción de servicios y las dificultades en la implementación de telecentros educativos reflejan que las políticas públicas no han logrado una inclusión tecnológica homogénea (AGETIC, 2018).

Una alternativa serían los programas de RSE, pero muchas veces se confunden con filantropía, donde las acciones sociales se ven como caridad aislada, sin integración estratégica al negocio (Fundación Konrad Adenauer, 2015). Estudios muestran que la mayoría de las empresas comunican acciones sociales que no constituyen una RSE sistémica con impacto sostenible, ya que carecen de indicadores claros (Chasqui, 2013).

4. Los instrumentos de medición de la RSE de las empresas TIC: contribuciones y desafíos

En vista de toda situación examinada anteriormente, hay algunos instrumentos desarrollados para auxiliar en los programas de RSE de esas empresas, que analizaremos a continuación.²⁰

a. Guía de la Unión Europea para la implementación de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos en el sector de las TIC.²¹

Esta guía, elaborada por el Instituto de Derechos Humanos (IHBR) y Shift para la Comisión Europea, está diseñada para ofrecer instrucciones claras sobre cómo aplicar los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en el sector de las TIC. El público principal está formado por empresas, haciendo hincapié en su deber de respetar los derechos humanos. En ella se describen las medidas importantes que deben adoptar para demostrar su compromiso y prevenir cualquier consecuencia negativa. La guía abarca una amplia gama de actividades del sector, incluidas las telecomunicaciones y los servicios basados en la web, lo que la hace útil para empresas de todos los tamaños y estructuras. Aunque está dirigida principalmente

²⁰ Martín, L.G. (2021) op. Cit. Pág. 28/31

²¹ Ihrb. Institute for Human Rights and Business. https://ihrb-org.files.svcdn.com/production/assets/uploads/reports/EC-Guide_ICT-02_Cover.pdf&ved=2ahUKewjmsy1wryNAXVkrZUCHdBQLFUQFnoECBsQAQ&usg=AOvVa w3jEVeg03tntAWbaoDQZC15.

a las empresas de la UE, también puede aplicarse a cualquier empresa que opere en este entorno²².

Sin embargo, es voluntario, y con aplicación geográfica restrictiva, aunque involucre diferentes actividades de la actuación en tecnología de la información.

b. Guía de Debida Diligencia de la OCDE para Cadenas de Suministro Responsable de Minerales en las áreas de conflicto de alto riesgo.²³

En 2011, la OCDE publicó una guía de diligencia debida para la gestión de las cadenas de suministro de minerales procedentes de zonas en conflicto y de alto riesgo, que se actualizó en 2016.

La guía aclara que se considera como «zonas de conflicto», que se identifica como zonas en riesgo de conflicto armado, violencia por parte de redes criminales y daños graves a la población. Estos conflictos pueden ser internacionales o implicar guerras civiles o insurgencias. Ya las zonas de alto riesgo suelen enfrentarse a inestabilidad política, represión, instituciones débiles, inseguridad y colapso de las infraestructuras. Así, cualquier área que se encuentre en esa definición es una zona donde se aplicarían sus reglas de debida diligencia²⁴.

Sin embargo, hace hincapié en su carácter voluntario, bien como la limitación a los minerales involucrados como de alto riesgo, como oro y estaño, tantalio y tungsteno²⁵ como se verifica por ejemplo del “Suplemento Sobre Estaño, Tantalio Y Tungsteno”²⁶ sin una directriz sobre el cobalto, esencial en la

²² Martín, L.G. (2021) op. Cit. Pág. 28/29

²³ OCDE. (2011) Guía de Debida Diligencia de la OCDE para Cadenas de Suministro Responsables de Minerales en las Áreas de Conflicto o de Alto Riesgo. Tercera Edición (2016) - <https://mneguidelines.oecd.org/marco-de-monitoreo-y-evaluacion-guia-de-debida-diligencia-de-la-ocde-para-cadenas-de-suministro-responsables-de-minerales-en-areas-de-conflicto-o-de-alto-riesgo.pdf>

²⁴ OCDE. (2011) Ídem

²⁵ Martínez San Millán, C. (Carmen). (2020). Op. Cit.

²⁶ OCDE. (2011). Pág. 30 y siguientes.

industria TIC y que tiene un 40 % de la producción mundial en la RDC (República Democrática del Congo) área de conflicto casi permanente²⁷.

Es una guía importante en esa actividad, una de las más completas, y alcanza a toda y cualquier empresa que actúe en las zonas de conflicto, en cualquier posición, en la cadena de suministro, en la actividad de extracción mineral. Por otro lado, no tiene carácter vinculante, como establecido en el documento.

c. Directrices de la OCDE para la seguridad de sistemas y redes de información²⁸

Estos principios tienen como objetivo promover una cultura de seguridad en respuesta a los cambiantes retos en materia de seguridad. Se centran en proteger los sistemas y redes de información y en fomentar nuevas formas de pensar y actuar. Todos los participantes deben ser conscientes de las cuestiones de seguridad y tomar las medidas adecuadas para mejorar la seguridad. Se necesita un liderazgo eficaz y una amplia participación para dar prioridad a la planificación y la gestión de la seguridad. La seguridad debe ser una prioridad en todos los niveles del gobierno y las empresas. Estos principios proporcionan un marco para crear una cultura de seguridad en la sociedad, instando a los participantes a evaluar la seguridad en el diseño y el uso de los sistemas de información. Sin embargo, las directrices señalan que sus principios y recomendaciones no son obligatorios, sino sugerencias voluntarias para los gobiernos, las empresas, las organizaciones y las personas que desarrollan, poseen, proporcionan, gestionan o utilizan sistemas y redes de información.²⁹

Aunque sea de fácil aplicación y pueda involucrar desde gobiernos a empresas, no tiene carácter vinculante ni ninguna forma de control o informes.

²⁷ Martínez San Millán, C. (Carmen). (2020). Op. Cit

²⁸ OECD (2004), Directrices de la OCDE para la seguridad de sistemas y redes de información: Hacia una cultura de seguridad, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264065819-es>.

²⁹ OECD (2004). Ídem. Pág. 11

d. Carta de APC sobre derechos en internet³⁰

Internet debe ser abierto, asequible y accesible para todos, pero muchas personas siguen excluidas. El acceso crece de forma desigual, lo que aumenta las desigualdades sociales y económicas. La APC cree que la comunicación en línea es fundamental para defender los derechos humanos. Ciertos derechos, como el acceso a Internet y la libertad de expresión, deben ser reconocidos y protegidos.³¹ Aunque sea solo una declaración sin efecto vinculante³², la red APC tiene 73 miembros en todo el mundo, pero más en sur global³³.

De todos los examinados es el que tiene la eficacia más reducida una vez que se trata de mera carta de declaración.

Conclusión

Las empresas TIC, como visto anteriormente, pueden vulnerar diferentes derechos humanos en toda su cadena de valor. Por su vez, analizando los instrumentos, verificamos que todos son voluntarios, con una eficacia reducida, por lo que las empresas deben tener consciencia de sus impactos y aplicando los principios de la RSE cumplir con los principios de prevenirlos y remediarlos cuando ocurran.

Las debidas diligencias, si bien sean voluntarias, deben ser constantes, y exigidas de toda su cadena de valor. Debe haber especial atención también con la utilización de sus productos para que no vulneren derechos humanos en su utilización.

BIBLIOGRAFÍA

³⁰ APC. (2008) . Actualizado en 2024. Carta de APC sobre derechos en internet. <https://www.apc.org/es/pubs/carta-de-apc-sobre-derechos-en-internet>. Recuperado en 24 de mayo de 2025.

³¹ APC. (2008) . Actualizado en 2024.

³² APC. (2008) . Actualizado en 2024.

³³ APC (sin fecha) Network. <https://www.apc.org/es/network>. Recuperado en 24 de mayo de 2025.

Agencia de Gobierno Electrónico y Tecnologías de Información y Comunicación – AGETIC. (2018). *Estado de las Tecnologías de Información y Comunicación en el Estado Plurinacional de Bolivia*. La Paz, Bolivia: AGETIC.

Amnistía Internacional. (s.f.). *República Democrática del Congo*. Recuperado de <https://www.amnesty.org/en/location/africa/east-africa-the-horn-and-great-lakes/democratic-republic-of-the-congo/report-democratic-republic-of-the-congo/>

APC. (2008, actualizado en 2024). *Carta de APC sobre derechos en internet*. Recuperado el 24 de mayo de 2025 de <https://www.apc.org/es/pubs/carta-de-apc-sobre-derechos-en-internet>

APC. (s.f.). *Network*. Recuperado el 24 de mayo de 2025 de <https://www.apc.org/es/network>

Business & Human Rights. (2018). *Business & human rights snapshot: ICT sector*. Recuperado de https://media.business-humanrights.org/media/documents/files/BHRR_C_Briefing_ICTSector_OCT2018.pdf

Chasqui. (2013). *Revista Latinoamericana de Comunicación, núm. 122 (junio), pp. 46-52*. Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina (CIESPAL). <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16057409007>

Fundación Konrad Adenauer. (2015). *Responsabilidad Social Empresarial (RSE). Teoría, tendencias y desafíos futuros para Bolivia*. La Paz, Bolivia: Editora Presencia SRL.

Gulley, A. L. (2022). One hundred years of cobalt production in the Democratic Republic of the Congo. *Resources Policy*, 79, 103007. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2022.103007>

IHRB – Institute for Human Rights and Business. (s.f.). *Guide to the implementation of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights in the ICT sector*. Recuperado de https://ihrb-org.files.svdcn.com/production/assets/uploads/reports/EC-Guide_ICT-02_Cover.pdf

Lexis Nexis. (2022). *Modern-day slavery widespread in Malaysia's electronics industry*. Recuperado de <https://www.lexisnexis.com/blogs/gb/b/compliance-risk-due-diligence/posts/modern-day-slavery-widespread-in-malaysia-s-electronics-industry>

Martín, L. G. (2021). *RSE, sostenibilidad y sectores estratégicos: industria extractiva y TIC*. FUOC, Universitat Oberta de Catalunya.

Martínez San Millán, C. (2020). Las diferentes iniciativas sobre diligencia debida en la cadena de suministro de minerales de zonas de conflicto y de alto riesgo: ¿Existen alternativas viables más eficaces? *Estudios Internacionales (Santiago)*, 52(197), 121-151. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2020.57814>

OECD. (2004). *Directrices de la OCDE para la seguridad de sistemas y redes de información: Hacia una cultura de seguridad*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264065819-es>

OCDE. (2016). *Guía de Devida Diligencia de la OCDE para Cadenas de Suministro Responsables de Minerales en las Áreas de Conflicto o de Alto Riesgo* (3.ª ed.). Recuperado de <https://mneguidelines.oecd.org/marco-de-monitoreo-y-evaluacion-guia-de-devida-diligencia-de-la-ocde-para-cadenas-de-suministro-responsables-de-minerales-en-areas-de-conflicto-o-de-alto-riesgo.pdf>

Pinillos, A., & Fernández Fernández, J. L. (2012). De la RSE a la sostenibilidad corporativa, una evolución necesaria para la creación de valor: El caso de las TICs. En *17mo Simposio Internacional Empresa Moderna y Responsabilidad Social*. Lima. <https://es.slideshare.net/RSEPERU/de-la-rse-a-la-sostenibilidad-corporativa-una-evolucion-necesaria-para-la-creacin-de-valor-el-caso-de-las-tics>

Responsabilidad Social Corporativa. (s.f.). *Qué es la RSC y en qué se diferencia de la RSE*. Recuperado de <https://responsabilidad-social-corporativa.com/que-es-la-rsc-y-diferencia-con-la-rse/>

Ruiz Malbarez, M. C., & Tamayo Cevallos, C. D. (2013). El doble rol de la Responsabilidad Social Empresarial en los medios de comunicación. *Revista Universidad de La Habana*. Universidad de La Habana / Universidad Técnica de Manabí.

Sfredo, M., & Lopes, R. (2020). Um “novo Estado”? Mais ricas do que muchos países, empresas gigantes da tecnologia são cobradas por suas práticas. *Jornal Gaúcha ZH*. <https://gauchazh.clicrbs.com.br/tecnologia/noticia/2020/12/um-novo-estado-mais-ricas-do-que-muitos-paises-empresas-gigantes-da-tecnologia-sao-cobradas-por-suas-praticas-ckiduceo70001019woewvaey2.html>

Valarezo González, K., & Marín Gutiérrez, I. (2013). La Responsabilidad Social Corporativa en empresas de comunicación en Latinoamérica. *Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación*, 122, 46-52. Quito, Ecuador: CIESPAL.

Universitat de València – Parc Científic. (s.f.). *Tecnologías de la Información (TIC)*. Recuperado de <https://www.pcuvi.es/es/empresas/tic>

DE GUARDIÃO DA DEMOCRACIA A AGENTE DO TERROR LEGAL: O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E O MEDO COMO FERRAMENTA DE CONTROLE E MANUTENÇÃO DE PRIVILÉGIOS

*From Guardian of Democracy to Agent of Legal Terror: The Federal Prosecution Office and
Fear as a Tool for Control and Preservation of Privileges*

Matheus Queiroz Maciel¹

Universidade Federal da Bahia

<https://doi.org//10.62140/MQM239283350>

Sumário: 1. Introdução; 2. Capítulo 1 - Do absolutismo à burocracia contemporânea do Estado moderno: a longa história do controle como ferramenta de manutenção do status quo; 3. Capítulo 2 - Autonomia, lobby e poder: o Ministério Público Federal e a arquitetura da discricionariedade; 4. Capítulo 3 - A cultura do medo como produto do controle discricionário sob o manto da moralidade; 5. Considerações finais; Referências bibliográficas

Resumo: Trata-se de um trabalho de metodologia qualitativa, realizado por meio de análises históricas e de revisão bibliográfica, com o objetivo geral de analisar de que maneira o Ministério Público, especialmente em seu recorte federal, pode influenciar na macropolítica por meio de sua face sancionatória e ampla autonomia, atingindo inclusive as esferas de governo de menor território. Dentre os objetivos específicos, investigaram-se as origens históricas dos órgãos

¹ Mestre em Saúde, Ambiente e Trabalho pela Universidade Federal da Bahia (2023) e em Estado, Gobierno y Políticas Públicas pela Faculdade Latinoamericana de Ciencias Sociales (2023). Possui especialização em Direito Processual Civil pelo Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais - IBMEC (2019) e em Direito Eleitoral pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2023). Ministra aulas na ESA/BA - Escola Superior de Advocacia Orlando Gomes da Ordem dos Advogados do Brasil na Bahia e como convidado em Universidades no Brasil e no mundo, notadamente em Portugal e na Obafemi Awolowo University, na Nigéria. É membro da Abradep - Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político e do PARLA - Instituto Brasileiro de Direito Parlamentar. E-mail: matheusmaciel@rosalmacielefreitas.adv.br, matheusqmaciel@gmail.com. Link ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-6528-7329>

de controle desde a criação do Estado Moderno; a atuação recente do Ministério Público Federal no contexto da macropolítica brasileira; os critérios (ou sua ausência) para punições e exigências de ações sociais; bem como a eventual padronização de conduta entre seus membros. Como conclusão, evidenciou-se que esses órgãos têm origem vinculada às elites, e que, inclusive no Brasil da ditadura civil-militar, contribuíram para conferir verniz de legalidade a atos autoritários. A discricionariedade ilimitada e a ausência de uniformidade na atuação ministerial permitiram que membros do Ministério Público Federal negociassem diretamente sua interferência na política. Com legitimidade moral, o órgão frequentemente adota medidas cíveis e criminais exacerbadas, o que gera temor e constrange a ação de gestores, inibindo políticas públicas e ações sociais. O Ministério Público, ao instaurar essa cultura do medo, transforma-se em um agente político não eleito, com forte poder de influência sobre administrações locais.

Palavras-chave: Direito Administrativo; Controle Externo; Ministério Público Federal; Cultura do Medo; Lobby.

Abstract: This is a qualitative research work, carried out through historical analysis and bibliographic review, with the general objective of analyzing how the Public Prosecutor's Office, especially in its federal scope, can influence macropolitics through its sanctioning aspect and broad autonomy, reaching even lower levels of government. Among the specific objectives, the historical origins of the control bodies since the creation of the Modern State were investigated; the recent performance of the Federal Public Prosecutor's Office in the context of Brazilian macropolitics; the criteria (or their absence) for sanctions and demands for social actions; as well as the possible standardization of conduct among its members. As a conclusion, it was evidenced that these bodies have origins linked to the elites, and that, including in the context of Brazil's civil-military dictatorship, they contributed to providing a legal veneer to authoritarian acts. The unlimited discretion and lack of uniformity in ministerial actions allowed members of the Federal Public Prosecutor's Office to directly negotiate their political interference. With moral legitimacy, the body often adopts exacerbated civil and criminal measures, which generates fear and constrains the actions of public managers, inhibiting public policies and social actions. By establishing this culture of fear, the Public Prosecutor's Office becomes a non-elected political actor with strong influence over local administrations.

Keywords: Administrative Law; External Oversight; Federal Public Prosecutor's Office; Culture of Fear; Lobby.

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo adota uma abordagem qualitativa, mediante análise histórica e revisão bibliográfica sistemática, para examinar um fenômeno paradoxal do Estado brasileiro contemporâneo: como o Ministério Público, particularmente em sua esfera federal, transformou-se em agente determinante da macro política nacional através de seu poder sancionatório, enquanto simultaneamente exerce efeitos paralisantes sobre governos subnacionais. O trabalho parte da premissa de que a combinação entre autonomia institucional ampliada e capacidade punitiva gera distorções significativas no processo decisório estatal, criando um ambiente de governança marcado pelo que a doutrina denomina "Direito Administrativo do Medo" (SANTOS, 2021).

A investigação concentra-se em três eixos analíticos inter-relacionados. Primeiramente, examina os mecanismos pelos quais o Ministério Público Federal (MPF) projeta influência sobre a agenda nacional, notadamente através de seu monopólio da ação penal e da capacidade de celebrar acordos de leniência. Em segundo lugar, analisa os efeitos dessa atuação sobre os entes federativos menores, onde o temor a responsabilizações frequentemente leva à adoção de políticas defensivas, em detrimento de iniciativas inovadoras. Por fim, o estudo avalia como essa dinâmica impacta a implementação de políticas sociais, especialmente em áreas sensíveis como saúde, educação e assistência social, onde a judicialização tende a substituir o debate técnico-político.

Metodologicamente, a pesquisa desenvolve-se em três estágios complementares. A análise histórica reconstitui o processo de emancipação institucional do Ministério Público, desde sua origem como órgão subordinado até sua configuração atual como (quase um) poder autônomo. A revisão bibliográfica crítica examina tanto a produção acadêmica especializada quanto os documentos normativos que conformam o arcabouço jurídico-institucional da atuação ministerial. Por último, a análise teórica articula esses elementos para compreender os efeitos sistêmicos da atuação do MPF no federalismo brasileiro.

O estudo justifica-se pela relevância acadêmica e prática do tema. Na dimensão teórica, contribui para o debate sobre os limites da autonomia dos órgãos de controle em sistemas democráticos. Na esfera prática, busca compreender como o desenho institucional atual pode estar gerando efeitos não pretendidos na administração pública, especialmente nos municípios e estados com menor capacidade técnica e institucional. A hipótese central que orienta a investigação sustenta que a atuação do Ministério Público, embora essencial para o controle da legalidade, tem produzido externalidades negativas na governança multinível, particularmente através da judicialização de escolhas políticas legitimamente discricionárias.

A seleção das fontes obedeceu a critérios rigorosos de representatividade temporal e temática. Foram privilegiados documentos normativos que marcaram a evolução institucional do Ministério Público, desde a Constituição de 1934 até as recentes alterações introduzidas pelo "Pacote Anticrime" (Lei nº 13.964/2019). A produção acadêmica foi selecionada considerando sua contribuição para a compreensão dos fenômenos em análise, com especial atenção às obras que abordam a interface entre direito administrativo, ciência política e teoria do Estado.

A estrutura da pesquisa reflete essa abordagem multidimensional. O tópico 2 reconstitui o percurso histórico-institucional do Ministério Público, identificando os momentos críticos de ampliação de suas competências. O tópico 3 analisa os instrumentos jurídicos que conformam seu poder sancionatório e seus impactos na administração pública. O tópico 4, por fim, examina casos concretos de atuação ministerial em diferentes esferas federativas, buscando identificar padrões de comportamento e seus efeitos sobre a implementação de políticas públicas.

Cabe ressaltar que o estudo não tem como objetivo questionar a importância do controle externo ou a necessidade de combate à corrupção. Seu foco reside precisamente em analisar como instrumentos concebidos para fortalecer a accountability podem, quando desprovidos de contrapesos

adequados, gerar distorções no processo decisório democrático. Nesse sentido, a pesquisa busca contribuir para o debate sobre como equilibrar a necessária independência do Ministério Público com mecanismos efetivos de governança e responsabilização democrática.

A originalidade do trabalho reside precisamente em sua abordagem multinível, que articula a análise da atuação do MPF no plano nacional com seus efeitos sobre os governos subnacionais. Essa perspectiva permite compreender como decisões tomadas no âmbito federal reverberam de maneira desigual no território, afetando especialmente os entes com menor capacidade institucional. Ao mesmo tempo, o estudo avança ao incorporar a análise dos efeitos indiretos da atuação ministerial, particularmente no que se refere às mudanças nos padrões de comportamento dos gestores públicos.

Por fim, convém destacar que a pesquisa enfrenta desafios metodológicos inerentes ao seu objeto. A natureza muitas vezes não mensurável dos efeitos analisados exige um cuidadoso trabalho de triangulação de fontes e métodos. Da mesma forma, a polarização do debate sobre o papel do Ministério Público na sociedade brasileira demanda rigor adicional na análise dos dados e na formulação das conclusões. Superar esses obstáculos é condição essencial para produzir conhecimento acadêmico relevante e contribuir para o aperfeiçoamento das instituições democráticas.

2. DO ABSOLUTISMO À BUROCRACIA CONTEMPORÂNEA DO ESTADO MODERNO: A LONGA HISTÓRIA DO CONTROLE COMO FERRAMENTA DE MANUTENÇÃO DO *STATUS QUO*

A origem dos órgãos de controle, como os Tribunais de Contas e o Ministério Público, está profundamente ligada à formação do Estado Moderno e às transformações políticas e econômicas que marcaram a história ocidental. O termo "controle" tem raízes etimológicas controversas, sendo associado ao galicismo "rôle" ou ao latim fiscal medieval "contra rotulum", que remetem à

verificação de registros e tributos (COSTA, 2015). Essa concepção burocrática, embora muitas vezes associada à racionalidade weberiana, foi criticada por autores como Robert King Merton, que apontaram defeitos inerentes ao formalismo excessivo, à resistência a mudanças e à rigidez hierárquica (DI PIETRO, 2012).

O Direito Administrativo, por sua vez, surge como disciplina autônoma, no contexto pós-revolucionário francês, onde a separação entre as funções administrativas e judiciais foi essencial para a estruturação do Estado, em contexto apartado destas transformações, ao menos nesta configuração, neste primeiro momento. Os revolucionários, desconfiados dos tribunais do antigo regime, criaram o Conseil d'État, um órgão que mesclava funções administrativas e judiciais, evitando a interferência da justiça comum nos assuntos da Administração (SANTOS, 2021). Essa solução refletia uma leitura peculiar da separação de poderes proposta por Montesquieu, distanciando-se da concepção anglo-saxã, que via os tribunais como expressão do "direito da terra" e não como instrumentos da Coroa (COUTINHO; RODOR, 2015).

A evolução do controle administrativo na França passou por três fases distintas: a fase do administrador-juiz, em que as próprias autoridades administrativas julgavam seus atos; a fase da justiça reservada, com a criação do Conselho de Estado; e, finalmente, a fase da justiça delegada, que estabeleceu uma jurisdição administrativa independente (SANTOS, 2021). Esse modelo influenciou diversos países, incluindo o Brasil, onde a estrutura dos órgãos de controle foi adaptada às particularidades locais.

Os Tribunais de Contas, por sua vez, têm origens ainda mais antigas, remontando à Magna Charta Libertatum inglesa, que impunha ao rei a prestação de contas sobre a cobrança de impostos. Na França, a Cour des Comptes, criada por Napoleão em 1807, consolidou-se como um órgão jurisdicional independente, responsável pelo controle financeiro do Estado. Modelos similares surgiram em outros países europeus, como a Corti dei Conti na Itália e a Corte de Contas da Bélgica, cada um com características próprias, mas sempre com o

objetivo de garantir a transparência e a responsabilização na gestão dos recursos públicos (COSTA, 2015).

A trajetória histórica dos órgãos de controle no Brasil e no mundo demonstra como essas instituições foram moldadas por contextos políticos e ideológicos específicos. Desde as origens no absolutismo até a consolidação do Estado de Direito, o controle administrativo e financeiro evoluiu para atender às demandas de uma sociedade cada vez mais complexa.

3. AUTONOMIA, LOBBY E PODER: O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E A ARQUITETURA DA DISCRICIONARIEDADE

A trajetória do Ministério Público no Brasil é marcada por profundas transformações, desde sua origem como órgão subordinado ao Poder Executivo até sua consolidação como instituição autônoma e essencial à função jurisdicional do Estado. Na fase inicial, sob a Constituição de 1891, o Ministério Público não possuía estrutura definida, limitando-se à figura do Procurador-Geral da República, nomeado pelo Presidente entre membros do Supremo Tribunal Federal (ARANTES, 2000).

A Constituição de 1934 viu-se um aparente avanço ao perceber-se dedicar uma seção específica ao órgão, reconhecendo-o como ente de cooperação governamental e estabelecendo o concurso público como forma de ingresso (BRASIL, 1934). No entanto, a Constituição de 1937, sob o Estado Novo, retrocedeu ao reinseri-lo no capítulo do Poder Judiciário, reduzindo, em tese, sua autonomia (BRASIL, 1937). A eventual redemocratização de 1946 trouxe novo fôlego, e previu um título exclusivo para o Ministério Público na Constituição, ainda que sua organização permanecesse dependente de lei ordinária (BRASIL, 1946).

O período da ditadura civil-militar (1964-1985) foi ambíguo: a Constituição de 1967 subordinou o órgão ao Poder Judiciário, enquanto a

Emenda Constitucional nº 1/1969 o vinculou ao Executivo, reforçando seu papel como instrumento de controle legalista do regime (BRASIL, 1967; BRASIL, 1969). Nesse contexto, o Ministério Público foi utilizado para legitimar medidas autoritárias e de exceção, trazendo uma manta de suposta legalidade a atos que vão da explícita desumanidade até a prática administrativa autoritária, como intervenções em estados e municípios, e para fiscalizar a aplicação de leis repressivas (ARANTES, 2000).

A Lei Complementar nº 40/1981 marcou um ponto de inflexão ao estabelecer a primeira lei orgânica nacional do Ministério Público - note-se: ainda sob a égide do controle ditatorial - introduzindo princípios como unidade, indivisibilidade e autonomia funcional (BRASIL, 1981). Essa norma, fruto de intenso lobby das associações estaduais do órgão, pavimentou o caminho para a autonomia plena conquistada em 1988. O Código de Processo Civil de 1973 também foi crucial ao ampliar a atuação ministerial na defesa do “interesse público”, conceito que, embora inicialmente vinculado à proteção do erário, foi reinterpretado de forma expansiva para abranger direitos difusos e coletivos (BRASIL, 1973).

A Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985) consolidou o Ministério Público como principal defensor de direitos transindividuais, embora sua aprovação tenha envolvido tensões com entidades da sociedade civil, que temiam a centralização de poder no órgão (BRASIL, 1985). A Constituição de 1988 sacramentou essa trajetória, conferindo ao Ministério Público status de instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, com autonomia em relação aos demais Poderes (BRASIL, 1988).

No período pós-1988, o Ministério Público Federal (MPF) experimentou uma expansão sem precedentes em seu espaço formal de ação, impulsionada por um arcabouço legislativo que integrou defesa de direitos difusos e coletivos com instrumentos de persecução penal. A Lei da Ação Civil Pública e o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990) estabeleceram o princípio da integratividade, permitindo ao órgão atuar em múltiplas frentes (BRASIL, 1990).

A Resolução nº 181/2015 do Conselho Nacional do Ministério Público ampliou as atribuições investigativas do órgão, posteriormente consolidadas pela Lei nº 13.964/2019 (“Pacote Anticrime”), que introduziu mecanismos como a delação premiada (CNMP, 2015; BRASIL, 2019). Significa dizer que o próprio MPF ampliou suas possibilidades, o que posteriormente recebeu chancela legislativa. Essa combinação de atribuições cíveis e criminais conferiu ao MPF uma posição privilegiada no sistema de justiça, com capacidade de instrumentalizar investigações e decisões de modo singular (VIEGAS et al., 2022).

A atuação do MPF na “Operação Lava Jato” exemplificou a convergência entre poder burocrático e político, com procuradores ocupando posições estratégicas tanto no Ministério Público quanto na Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR). A associação privada da categoria aliás, ganhou capacidade imensa de impor sua vontade aos governos, seja qual for sua vocação política, catapultando seus quadros de destaque para a Procuradoria Geral da República, como o ex-vice presidente da entidade, Augusto Aras, e o ex-presidente Rodrigo Janot, nomeados por Jair Bolsonaro e Dilma Rousseff respectivamente. O último, inclusive, ganhou fama com a força tarefa da Operação Lava Jato em Curitiba, que prejudicou politicamente a não mais poder a sua indicadora.

Tal fenômeno, embora justificado pelo discurso de combate à corrupção, levanta questionamentos sobre os limites da intervenção do órgão na esfera política (VIEGAS et al., 2022).

Em síntese, a trajetória do Ministério Público no Brasil reflete uma busca constante por ampliação de poderes, inicialmente por meio de lobby junto ao Poder Executivo e Legislativo e, posteriormente, mediante a defesa de uma narrativa de proteção aos interesses sociais. A Constituição de 1988 consolidou sua autonomia, mas também criou desafios relacionados ao equilíbrio entre independência funcional e *accountability* democrático.

4. AUTONOMIA, LOBBY E PODER: O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E A ARQUITETURA DA DISCRICIONARIEDADE

O arcabouço legal que sustenta essa atuação ampliada do Ministério Público remonta a instrumentos como a Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985) e a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), que conferiram ao órgão poderes significativos para fiscalizar e demandar judicialmente atos da administração pública (BRASIL, 1985; BRASIL, 1992). Contudo, essa ampliação de competências não foi acompanhada por mecanismos efetivos de controle externo, criando um desequilíbrio institucional. restou a pergunta: quem controla o controlador?

Como bem observa Arantes (2000), o Ministério Público transformou-se em um "quarto poder" de fato, atuando com autonomia funcional e discricionariedade quase ilimitadas, sem contrapesos adequados.

A judicialização da administração pública decorrente dessa atuação manifesta-se de múltiplas formas. Uma das mais evidentes é a proliferação de termos de ajustamento de conduta (TACs), celebrados sob a ameaça de ações judiciais.

Embora esses instrumentos possam ser úteis para resolver conflitos de forma consensual, muitas vezes resultam em compromissos desproporcionais, que engessam a gestão pública e transferem para o Ministério Público funções típicas de outros poderes (VIEGAS et al., 2022).

Essa realidade reforça o "Direito Administrativo do Medo", na medida em que gestores públicos, diante do risco de serem alvo de ações civis públicas ou de improbidade, optam por decisões burocraticamente seguras, mas tecnicamente ineficientes (SANTOS, 2021)

O fenômeno torna-se ainda mais complexo quando se analisa a atuação do Ministério Público Federal (MPF) em operações de grande repercussão, como a "Lava Jato". Nesses casos, a combinação entre poder investigativo, capacidade

de celebrar acordos de leniência e ampla cobertura midiática cria um cenário em que o órgão passa a exercer influência direta sobre políticas públicas e até mesmo sobre o processo político (VIEGAS et al., 2022).

Essa expansão de atribuições tem sido justificada pelo discurso da defesa intransigente da moralidade administrativa. No entanto, como alerta a doutrina, quando o controle se transforma em obstáculo à própria administração, os resultados podem ser contraproducentes. O "Direito Administrativo do Medo" não apenas prejudica a eficiência do Estado, como também pode servir a interesses políticos específicos, na medida em que a seleção de alvos e prioridades pelo Ministério Público nem sempre obedece a critérios transparentes (SANTOS, 2021).

A análise da atuação do Ministério Público na administração pública revela, portanto, um dilema institucional. De um lado, o órgão cumpre papel essencial no controle da legalidade e na defesa de direitos coletivos. De outro, sua atuação desequilibrada, sem contrapesos adequados, gera distorções que comprometem a eficácia das políticas públicas. O desafio que se coloca é como preservar a independência funcional do Ministério Público sem permitir que ela se transforme em um poder sem freios, capaz de paralisar a administração em nome de um ideal abstrato de moralidade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo deste estudo demonstra que o Ministério Público, especialmente em sua esfera federal, consolidou-se como um Poder autônomo capaz de influenciar decisivamente a macro política nacional e as dinâmicas governamentais subnacionais. Sua atuação sancionatória, sustentada por ampla discricionariedade e instrumentos jurídicos expansivos, gerou um ambiente de governança marcado pela judicialização de escolhas políticas e pela prevalência de uma cultura de risco-aversão na administração pública. Contudo, esse cenário não é irreversível. A construção de um novo equilíbrio institucional exige a implementação de mecanismos de controle externo e a redefinição de

parâmetros claros para sua intervenção, de modo a preservar sua essencial função fiscalizadora sem comprometer a eficácia das políticas públicas.

Uma primeira alternativa reside na criação de contrapesos institucionais mais robustos. Atualmente, o controle sobre o Ministério Público concentra-se majoritariamente em suas próprias estruturas internas, como os Conselhos Superiores, o que configura evidente conflito de interesses. A introdução de mecanismos externos de fiscalização, como a submissão de suas decisões estratégicas a órgãos colegiados multipartites – com participação do Legislativo, da sociedade civil e de especialistas independentes – poderia mitigar os excessos decorrentes de sua autonomia funcional. Além disso, a adoção de critérios objetivos e publicamente verificáveis para a seleção de prioridades de atuação reduziria o espaço para influências políticas casuísticas, fortalecendo a isenção e a transparência institucional.

Reitera-se sem medo de ser repetitivo: quem controla o controlador?

Outro caminho necessário é a regulamentação mais estrita dos instrumentos de intervenção, particularmente dos Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) e dos acordos de leniência. A ausência de diretrizes claras sobre os limites desses mecanismos tem permitido que o Ministério Público atue, em muitos casos, como verdadeiro co-gestor de políticas públicas, substituindo a discricionariedade administrativa por imposições judiciais ou extrajudiciais. A edição de normas que definam parâmetros materiais e procedimentais para sua celebração – como a obrigatoriedade de consulta a órgãos técnicos e a demonstração de proporcionalidade nas medidas acordadas poderia evitar distorções e assegurar maior segurança jurídica aos gestores públicos.

Ademais, é imperativo enfrentar o problema do lobby corporativo e da politização das carreiras ministeriais. A excessiva liberdade de atuação dos procuradores, sem mecanismos efetivos de prestação de contas, tem permitido que grupos internos instrumentalizem a instituição em favor de agendas particulares. A implementação de regras mais rígidas de transparência na atuação das associações da categoria, assim como a fiscalização de eventuais conflitos de

interesse entre suas lideranças e os cargos estratégicos no Ministério Público, poderia reduzir essa influência indevida.

Por fim, é fundamental repensar a formação e a cultura institucional do Ministério Público. Seus membros, embora, em regra, altamente capacitados tecnicamente pelo viés do conhecimento das fontes do Direito, nem sempre recebem formação adequada em políticas públicas, federalismo e gestão governamental. A incorporação desses temas nos programas de treinamento contínuo, assim como o estímulo a experiências práticas em outras esferas da administração, poderia ampliar sua compreensão sobre os desafios concretos da governança, evitando intervenções desconectadas da realidade operacional do Estado.

Em síntese, o Ministério Público permanece como instituição essencial ao Estado Democrático de Direito, mas sua atuação não pode prescindir de freios e contrapesos compatíveis com sua influência. A implementação das medidas aqui sugeridas não enfraqueceria sua independência funcional, mas sim a reorientaria para um modelo mais equilibrado, no qual o controle da legalidade coexista com o respeito às competências constitucionais dos demais Poderes e entes federativos. Somente assim será possível superar o atual paradoxo entre fiscalização eficiente e governança democrática, assegurando que o combate aos excessos não se transforme, ele próprio, em um novo excesso a ser combatido.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e Política no Brasil**. 2000. 248 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1934)**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: [21 jun 2025].

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1937).

Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>.

Acesso em: [21 jun 2025].

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1946).

Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>.

Acesso em: [21 jun 2025].

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1967).

Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>.

Acesso em: [21 jun 2025].

BRASIL. Emenda Constitucional nº 1/1969. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: [23 jun 2025].

BRASIL. Lei Complementar nº 40/1981. Dispõe sobre a organização do Ministério Público. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp40.htm>. Acesso em: 21 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 5.869/1973 (Código de Processo Civil). Disponível em:

<http://https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm>. Acesso em: 21 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública). Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7347orig.htm>. Acesso em: 22 jun. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988).

Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

Acesso em: 21 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor)**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm>. Acesso em: 21 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.964/2019 (Pacote Anticrime)**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13964.htm>. Acesso em: 21 jun. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Resolução nº 181/2015**. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-181-1.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2025.

COSTA, Antonio França da. **Controle de legitimidade do gasto público pelos Tribunais de Contas no Brasil**. 2015. 188 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

COUTINHO, Alessandro Dantas; RODOR, Ronald Krüger. **Manual de Direito Administrativo**. v. único. São Paulo: Editora Método, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. E-book.

VIEGAS, Rafael Rodrigues et al. O Espaço Formal de Ação do Ministério Público entre 1989 e 2016: mudanças incrementais e ativação estratégica. **RDP**, Brasília, v. 19, n. 101, p. 428-449, mar. 2022.

DIREITO PENAL PORTUGUÊS, SEGURANÇA E CRIMES CIBERNÉTICOS: DESAFIOS E PROPOSTAS PARA O DIREITO A CONSTITUIR

Portuguese Criminal Law, Security and Cybercrimes:

Challenges and Proposals for the Law to Constitute

Patrícia Anjos Azevedo¹

Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Politécnico do Porto

Marco Miguel Pereira Rodrigues²

Universidade Portucalense – Infante D. Henrique

<https://doi.org//10.62140/PAMR830579614>

Sumário: 1. Introdução. 2. Crimes Cibernéticos: Conceito, Tipologias e Desafios. 3. Segurança Digital e Proteção Jurídica. 4. Cooperação Internacional e Desafios Jurídicos Globais. 5. Propostas para o Direito Penal Digital a Constituir. 6. Considerações Finais. Referências Bibliográficas.

Resumo: A crescente digitalização das sociedades contemporâneas tem vindo a transformar profundamente o campo do Direito Penal, impondo novos desafios e exigindo adaptações normativas que respondam eficazmente aos crimes cibernéticos. Estes crimes, praticados através de meios informáticos e digitais, requerem respostas jurídicas específicas que conjuguem a proteção da segurança pública com o respeito pelos direitos fundamentais. Portugal, inserido no contexto europeu, tem procurado acompanhar esta evolução, mas subsistem lacunas legislativas e desafios práticos que dificultam a eficácia da persecução penal e a proteção dos cidadãos. O presente contributo visa analisar o enquadramento jurídico dos crimes cibernéticos em Portugal, os desafios da

¹ Doutora em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade do Porto. Prof.^a Adjunta na Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Politécnico do Porto.

² Doutorando em Ciências Jurídico-Criminais na Universidade Portucalense – Infante D. Henrique.

segurança digital e da cooperação internacional, assim como propor medidas concretas para a construção de um Direito Penal digital moderno, transparente e efetivo.

Palavras-chave: Direito Penal português; segurança; crimes cibernéticos.

Abstract: The increasing digitalization of contemporary societies has profoundly transformed the field of Criminal Law, imposing new challenges and requiring regulatory adaptations that effectively respond to cybercrimes. These crimes, committed through computer and digital means, require specific legal responses that combine the protection of public safety with respect for fundamental rights. Portugal, within the European context, has sought to keep up with this evolution, but there are still legislative gaps and practical challenges that hinder the effectiveness of criminal prosecution and the protection of citizens. This contribution aims to analyze the legal framework of cybercrimes in Portugal, the challenges of digital security and international cooperation, as well as to propose concrete measures for the construction of a modern, transparent and effective digital Criminal Law.

Keywords: Portuguese Criminal Law; security; cyber crimes.

1. Introdução

A crescente digitalização das sociedades contemporâneas tem vindo a transformar profundamente o campo do Direito Penal, impondo novos desafios e exigindo adaptações normativas que respondam eficazmente aos crimes cibernéticos.

Estes crimes, praticados através de meios informáticos e digitais, requerem respostas jurídicas específicas que conjuguem a proteção da segurança

pública com o respeito pelos direitos fundamentais. Portugal, inserido no contexto europeu, tem procurado acompanhar esta evolução, mas subsistem lacunas legislativas e desafios práticos que dificultam a eficácia da persecução penal e a proteção dos cidadãos³.

O presente contributo visa analisar o enquadramento jurídico dos crimes cibernéticos em Portugal, os desafios da segurança digital e da cooperação internacional, assim como propor medidas concretas para a construção de um Direito Penal digital moderno, transparente e efetivo.

Neste contexto, destaca-se a importância da maior harmonização normativa possível nestas matérias, da capacitação técnica dos agentes do sistema penal e da adoção de mecanismos que assegurem a transparência e a proteção dos direitos no ambiente digital.

2. Crimes Cibernéticos: Conceito, Tipologias e Desafios

Os crimes cibernéticos abrangem um vasto espectro de infrações penais que envolvem sistemas informáticos, redes digitais e dados eletrónicos. Desde o acesso ilegal a sistemas (*hacking*), passando pelo furto de dados pessoais e financeiros, a propagação de vírus informáticos, até aos crimes de *phishing* e *ciberbullying*, estes ilícitos apresentam especificidades técnicas que dificultam a sua prevenção e investigação⁴.

Em Portugal, a Lei n.º 109/2009 veio preencher um vazio legal, criminalizando atos como o acesso ilegítimo, sabotagem informática, interceção de comunicações e o uso indevido de dados. Contudo, o ritmo acelerado da inovação tecnológica exige revisões contínuas da lei para incluir novas práticas criminosas, como o uso de IA para fraudes ou *deepfakes*⁵.

Além da tipificação, a efetividade da resposta penal é prejudicada pela dificuldade de obtenção de provas digitais e pela necessidade de competências técnicas especializadas por parte dos operadores judiciais. O anonimato

³ CALADO, Luís M., *Crimes Informáticos: Novos Desafios do Direito Penal*, Coimbra: Almedina, 2018.

⁴ COSTA, João P., *O Direito Penal e a Era Digital*, Lisboa: Rei dos Livros, 2020.

⁵ Lei n.º 109/2009, de 15 de Setembro, Diário da República, 1.ª série — N.º 178.

proporcionado pela internet e a possibilidade de atuação transnacional complicam a identificação dos autores e a aplicação da justiça⁶.

Por fim, destaca-se a relevância do combate ao ciberterrorismo e crimes financeiros digitais, que podem afetar gravemente a segurança nacional e a economia, reforçando a necessidade de uma estratégia penal integrada e multidisciplinar⁷.

3. Segurança Digital e Proteção Jurídica

A segurança digital é um pilar central para garantir a proteção dos sistemas informáticos, dos dados pessoais e da integridade das infraestruturas críticas. A legislação europeia, especialmente o RGPD, impõe padrões elevados de proteção de dados pessoais, que Portugal tem de assegurar e complementar no âmbito nacional⁸.

No plano do Direito Penal, assegurar a segurança digital implica o desenvolvimento de capacidades investigativas modernas, que permitam recolher, preservar e validar provas digitais com respeito pelos direitos fundamentais. A jurisprudência tem vindo a definir critérios rigorosos para a admissibilidade dessas provas, equilibrando a eficácia da persecução com o direito ao contraditório e à defesa⁹.

Por outro lado, a prevenção dos crimes cibernéticos passa também por políticas públicas que envolvam a educação dos cidadãos para o uso seguro das tecnologias e o incentivo à colaboração entre o setor público e privado, nomeadamente operadores de telecomunicações, plataformas digitais e empresas de segurança informática¹⁰.

⁶ MARTINS, Helena, “Atualização Legislativa dos Crimes Cibernéticos em Portugal”, *Revista Portuguesa de Direito Penal*, vol. 12, n.º 1, 2021, pp. 45-70.

⁷ OLIVEIRA, Ricardo, *A Cooperação Internacional no Combate ao Cibercrime*, Porto: Vida Económica, 2019.

⁸ UNIÃO EUROPEIA, Regulamento (UE) 2016/679 (RGPD), *Diário Oficial da União Europeia*, L119, 2016.

⁹ SILVA, Ana M., *Segurança Digital e Direito Penal*, Lisboa: Principia, 2022.

¹⁰ LOPES, Pedro, “Provas Digitais: Desafios e Limites no Processo Penal”, *Revista de Ciências Jurídicas*, vol. 15, n.º 2, 2023, pp. 98-115.

A segurança digital exige ainda investimentos contínuos em infraestruturas tecnológicas e na formação especializada dos agentes judiciais, policiais e técnicos, assegurando uma resposta célere e adequada às novas ameaças¹¹.

4. Cooperação Internacional e Desafios Jurídicos Globais

Os crimes cibernéticos ultrapassam fronteiras, pelo que a cooperação internacional é indispensável para a sua eficaz prevenção e repressão. Portugal integra múltiplos mecanismos europeus e internacionais, como a Convenção de Budapeste e as estruturas da Europol e Eurojust, que facilitam o intercâmbio de informação e a coordenação das investigações¹².

Todavia, a diversidade legislativa e a falta de uniformidade nos procedimentos judiciais entre países constituem entraves significativos. A definição de padrões comuns para a proteção dos direitos humanos no âmbito digital, a validação das provas digitais e os processos de extradição exigem harmonização jurídica aprofundada¹³.

É fundamental promover acordos multilaterais que considerem as especificidades tecnológicas e jurídicas atuais, bem como incentivar a criação de plataformas colaborativas para a troca de conhecimento, formação e desenvolvimento de práticas conjuntas de combate ao cibercrime¹⁴.

Portugal deve, assim, reforçar a sua participação ativa nestes fóruns internacionais e adaptar a sua legislação interna para assegurar plena conformidade e eficácia nas investigações transfronteiriças¹⁵.

5. Propostas para o Direito Penal Digital a Constituir

¹¹ UNIÃO EUROPEIA, *Estratégia Europeia para a Cibersegurança*, Bruxelas, 2020.

¹² PEREIRA, Marta, “A Importância da Cooperação Internacional na Era Digital”, *Jurisprudência Internacional*, vol. 8, n.º 3, 2022, pp. 34-50.

¹³ EUROJUST, *Relatório Anual*, Haia, 2023.

¹⁴ GOMES, Ricardo, “Desafios Jurídicos Globais no Combate ao Cibercrime”, *Revista de Direito Comparado*, vol. 27, 2021, pp. 112-130.

¹⁵ FERREIRA, Carla, “Extradição e Provas Digitais: Um Estudo Comparativo”, *Revista Penal*, vol. 19, n.º 1, 2023, pp. 76-89.

Face aos desafios até aqui elencados, propõem-se as seguintes medidas para um Direito Penal digital moderno e eficaz:

Em primeiro lugar, a criação de um estatuto legal específico para a Inteligência Artificial no Processo Penal, com a definição clara das regras de utilização de sistemas de IA na investigação e decisão judicial, garantindo o princípio da transparência algorítmica e o direito à explicação das decisões automatizadas¹⁶; bem como o estabelecimento de mecanismos para auditoria independente dos algoritmos utilizados, prevenindo enviesamentos e discriminações ilegítimas.

Em segundo lugar, uma atualização e ampliação da legislação sobre crimes cibernéticos, com a introdução de novos tipos penais que contemplem fraudes digitais emergentes, ataques à integridade de sistemas baseados em IA e ciberterrorismo; bem como com o reforço das sanções e mecanismos de responsabilização, incluindo para pessoas coletivas.

Em terceiro lugar, um fortalecimento das capacidades técnicas e de investigação, mediante: formação contínua e especializada para magistrados, forças de segurança e técnicos forenses em matérias de segurança digital e provas eletrónicas; criação de unidades especializadas e equipadas para o combate ao cibercrime em instituições policiais e judiciais.

Em quarto lugar, o reforço da garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos em ambiente digital, designadamente efetuando-se o reforço do direito ao contraditório e defesa em processos que envolvam provas digitais e decisões automatizadas; efetivando-se a garantia da proteção da privacidade e dos dados pessoais em todas as fases do processo penal digital.

Em quinto lugar, temos a promoção da cooperação internacional e a maior harmonização normativa possível nestas matérias, designadamente com uma participação ativa dos Estados em redes internacionais para agilizar processos de extradição, recolha de provas e execução de sentenças.

¹⁶ ALMEIDA, Sofia, “Transparência Algorítmica na Persecução Penal”, *Revista de Direito Público*, vol. 45, n.º 1, 2024, pp. 55-78.

Em sexto e último lugar, seria também importante a implementação de políticas públicas de prevenção e sensibilização, com o desenvolvimento de campanhas educativas dirigidas a diversos públicos sobre segurança digital e prevenção de crimes informáticos; bem como mediante o incentivo à colaboração público-privada para fortalecer a resiliência das infraestruturas digitais nacionais.

6. Considerações Finais

O Direito Penal português enfrenta um período crucial de transformação, imposto pelo impacto das tecnologias digitais e a complexidade dos crimes cibernéticos. A construção de um modelo penal digital exige uma abordagem integrada, que equilibre a inovação tecnológica com a salvaguarda dos direitos fundamentais e a garantia da segurança pública¹⁷.

As propostas atrás apresentadas visam promover um quadro jurídico atualizado, transparente e eficaz, que responda às necessidades de uma sociedade cada vez mais digital e interconectada. Portugal deve assumir um papel proativo na harmonização normativa internacional, capacitação dos seus agentes e promoção da cidadania digital responsável.

Somente assim será possível garantir que o sistema penal continue a cumprir o seu papel de proteção, justiça e legitimidade na era digital, assegurando a confiança dos cidadãos na Administração da Justiça e no Estado de Direito.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Sofia, “Transparência Algorítmica na Persecução Penal”, *Revista de Direito Público*, vol. 45, n.º 1, 2024.

CALADO, Luís M., *Crimes Informáticos: Novos Desafios do Direito Penal*, Coimbra: Almedina, 2018.

¹⁷ RAMOS, Luís, *Direito Penal e Tecnologia*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2023.

COSTA, João P., *O Direito Penal e a Era Digital*, Lisboa: Rei dos Livros, 2020.

EUROJUST, *Relatório Anual*, Haia, 2023.

FERREIRA, Carla, “Extradição e Provas Digitais: Um Estudo Comparativo”, *Revista Penal*, vol. 19, n.º 1, 2023.

GOMES, Ricardo, “Desafios Jurídicos Globais no Combate ao Cibercrime”, *Revista de Direito Comparado*, vol. 27, 2021.

LOPES, Pedro, “Provas Digitais: Desafios e Limites no Processo Penal”, *Revista de Ciências Jurídicas*, vol. 15, n.º 2, 2023.

MARTINS, Helena, “Atualização Legislativa dos Crimes Cibernéticos em Portugal”, *Revista Portuguesa de Direito Penal*, vol. 12, n.º 1, 2021.

OLIVEIRA, Ricardo, *A Cooperação Internacional no Combate ao Cibercrime*, Porto: Vida Económica, 2019.

PEREIRA, Marta, “A Importância da Cooperação Internacional na Era Digital”, *Jurisprudência Internacional*, vol. 8, n.º 3, 2022.

SILVA, Ana M., *Segurança Digital e Direito Penal*, Lisboa: Principia, 2022.

RAMOS, Luís, *Direito Penal e Tecnologia*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2023.

UNIÃO EUROPEIA, *Estratégia Europeia para a Cibersegurança*, Bruxelas, 2020.

A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DIGITAIS E O DIREITO ADMINISTRATIVO PORTUGUÊS: UMA MAIOR CELERIDADE ADMINISTRATIVA?

The provision of digital public services and Portuguese administrative law: is it a greater administrative speed?

Patrícia Pinto Alves¹

Coimbra Business School

<https://doi.org/10.62140/PPA347744323>

Sumário: I. Nota Prévia; II. A Prestação de Serviços Públicos Digitais: que perspectivas?; III. A Inteligência Artificial e a Administração Pública: uma parceria (in)autêntica?; IV. Breves conclusões finais; V. Referências bibliográficas.

Resumo: Este texto é submetido ao Simpósio n.º 3, subordinado ao tema «Direito Administrativo, Gestão Pública e Novas Tecnologias».

A Administração Pública (vulgo AP) evoluiu digitalmente, disponibilizando aos administrados plataformas digitais para a prestação dos mais diversos serviços públicos, que caminham desde os serviços públicos prestados pela Segurança Social, pela Administração Tributária e Aduaneira, pelas lojas do cidadão e pelos próprios tribunais, permitindo, ainda, aos cidadãos que exerçam

¹ Professora Adjunta Convidada no Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra – ISCAC – *Coimbra Business School*, do Instituto Politécnico de Coimbra. Doutora em Direito Público pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Mestre em Direito Administrativo pela Escola de Direito da Universidade do Minho. Licenciada em Direito pela Escola de Direito da Universidade do Minho. Investigadora jurídica em vários centros de investigação jurídica internacionais e portugueses, mais propriamente, no Centro Internacional de Direitos Humanos de São Paulo (CIDHSP/APP), vinculado à Cadeira San Tiago Dantas, da Universidade de São Paulo, Academia Paulista de Direito, Brasil; no «Grupo de Estudos e Pesquisas: Ensino e Pesquisa no Direito» - GEPEDI, da Universidade de Fortaleza, Brasil; no Instituto Iberoamericano de Estudos Jurídicos - IBEROJUR; no JUSGOV - Centro de Investigação em Justiça e Governação da Universidade do Minho - Portugal; e no NEDip - Núcleo de Estudos de Direito *Ius Publicum* - Portugal. E-mail: patriciapintoalves26@gmail.com. CV: <https://www.cienciavitaet.pt/pt/6B1B-4AE1-C938>

online os mais variados direitos, desde pedidos de informações e de esclarecimentos até à consulta *online* de assuntos que lhes estejam adstritos.

Neste sentido, há princípios constitucionais e de Direito Administrativo, e direitos fundamentais, a serem considerados, a saber: o princípio do «*open file*», o princípio da Administração Pública eletrónica e o direito fundamental de «acesso ao Direito e aos Tribunais».

Consideramos que a AP, todavia, tem a obrigatoriedade legal de proteger estes princípios, direitos e interesses legalmente protegidos dos administrados, tendo em consideração diplomas legais, tais como a Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital, o Regulamento Geral Sobre a Proteção de Dados da União Europeia, a Lei Geral de Proteção de Dados portuguesa e o recente Regulamento de Inteligência Artificial da União Europeia, uma vez que a Inteligência Artificial (vulgo IA) possui as suas nuances positivas, mas consideramos que ainda é munida de variados perigos, dado que é desprovida de emoções sensoriais, e por tal razão, é suscetível de violar os direitos mais elementares dos seres humanos que com a mesma privam ou possam vir a privar.

No que respeita à metodologia adotada, a mesma basear-se-á em estudos científicos doutrinários, de revistas e de jornais fidedignos, de informações *online* fidedignas, assim como em diplomas legislativos, normativos e, ainda, em jurisprudência e em casos de Direito Comparado.

Palavras-Chave: Administração Pública; Direito Administrativo; Direito Constitucional; Inteligência Artificial; Serviços Públicos Digitais.

I. Nota Prévia

A IA é uma factualidade assente na sociedade atual, pelo que o Direito, a AP e o bloco de legalidade têm/terão de acompanhar e de implementar esta realidade para se evitar um retrocesso jurídico-social, isto dentro do regime-regra legal. Neste seguimento, o legislador tem-se esforçado no sentido de legislar cada vez mais, tendo em consideração tais realidades, tendo, inclusive, o legislador português implementado no ordenamento jurídico português, além dos diplomas legais melhor suprarreferenciados, o atualíssimo Decreto-Lei (vulgo DL) n.º 49/2024, de 8 de agosto, que fixa as regras de disponibilização de serviços digitais pela AP em Portugal. Também, o legislador europeísta, implementou o atual Regulamento da Inteligência Artificial.

Os serviços públicos digitais estão na ordem do dia! Ora, porque facilitam em grande medida o bom e mais célere funcionamento da AP portuguesa, ora porque permitem aos administrados o acesso aos mais variados serviços públicos de modo digital. Todavia, há que garantir que os direitos fundamentais e humanos dos administrados que com a AP portuguesa interagem digitalmente sejam preservados e respeitados.

II. A Prestação de Serviços Públicos Digitais: que perspetivas?

Consideramos que alguns dos benefícios dos serviços públicos digitais são o acesso livre e gratuito a *wi-fi*, fruto das denominadas cidades inteligentes (*smart cities*) ⁽²⁾; a disponibilização e a utilização em maior número de transportes públicos elétricos; no ensino, a lecionação com recurso a mecanismos informatizados e conectados à *internet*; a existência de *e-books* e de publicações em regime de *open access*; a possibilidade de trocas de informações à distância, por exemplo: via *e-mail*, mediante o recurso a plataformas de videoconferência, etc; na saúde ⁽³⁾, devido à evolução tecnológica, os profissionais de saúde já conseguem efetuar cirurgias com o auxílio de máquinas computarizadas; na AP, em específico, a possibilidade de emissão de certificados dos registos criminais *online* ⁽⁴⁾, a possibilidade de agendamentos de consultas médicas e de realização de

² Na doutrina, acerca das «*smart cities*», *vd*, entre outros, A.A.V.V., *Cidades Inteligentes e Direito, Governação Digital e Direitos, Desafios Futuros Globais*, Coordenadora: Isabel Celeste M. FONSECA, 1.^a edição, GESTLEGAL, setembro de 2023, 420 pp., e elenco bibliográfico lá citado.

³ Note-se que Itália apresenta um desempenho acima da média da União Europeia (vulgo UE) no acesso aos registos de saúde em linha (82,7 em 100 contra uma média da UE de 79,1 em 100), que foram introduzidos em todas as regiões, tendo registado fortes progressos no ano de 2023 (+15,9 %). Relativamente às infraestruturas digitais, apesar de a cobertura das redes de fibra até às instalações (FTTP) e das redes fixas de muito alta capacidade (VHCN) ser inferior à média da UE (59,6 %, contra uma média da UE de 64 % e 78,8 %, respetivamente), Itália continua a concretizar progressos satisfatórios nestes indicadores. Mas, quanto às competências digitais básicas, só 45,8 % das pessoas em Itália possuem, pelo menos, competências digitais básicas, com lacunas em todos os grupos etários. Tal valor é muito inferior à média da UE de 55,6 %, tendo revelado uma dinâmica limitada nos últimos anos. Cfr. COMISSÃO EUROPEIA, *Shaping Europe's digital future, Itália – Relatório por país sobre a Década Digital de 2024*, texto atualizado em 22 de julho de 2024, pesquisável em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pt/factpages/italy-2024-digital-decade-country-report> (acesso em: 29.06.2025).

⁴ O portal, em Portugal, para os devidos efeitos é acessível em: <https://registocriminal.justica.gov.pt/> (acesso em: 12.07.2025).

consultas médicas no Serviço Nacional de Saúde de modo *online* (as denominadas «teleconsultas») ⁽⁵⁾; a possibilidade de constituir sociedades comerciais de modo *online* ⁽⁶⁾, a possibilidade dos cidadãos poderem efetuar um pedido de apoio judiciário *online* «através da Segurança Social Direta ⁽⁷⁾»; a possibilidade dos cidadãos prestarem depoimentos em tribunal de modo *online*, o rápido acesso à «Segurança Social Direta ⁽⁸⁾», a possibilidade de acedermos *online* ao portal das Finanças ⁽⁹⁾, a possibilidade de acedermos aos serviços digitais da «ADSE Direta | Instituto Público de Gestão Participada ⁽¹⁰⁾», etc ⁽¹¹⁾.

O DL n.º 49/2024, de 8 de agosto, fixa as regras de disponibilização de serviços digitais pela AP em Portugal. Neste enquadramento, o artigo 2.º do DL n.º 49/2024, de 8 de agosto, com a epígrafe de «Atendimento omnicanal» determina que o atendimento omnicanal permite ao utilizador que procura um serviço público uma experiência de serviço contínuo, integrado e homogéneo, independentemente do canal utilizado, sendo ainda de evidenciar que sob a marca única “gov.pt ⁽¹²⁾”, o atendimento omnicanal é implementado mediante a criação, em função do tipo de atendimento, de pontos únicos de entrada para o atendimento da AP, e que são designadamente os seguintes: i) Linha Cidadão, para o atendimento telefónico; ii) Portal gov.pt, para o atendimento através da

⁵ Cfr., e para maiores desenvolvimentos, devemos consultar o respetivo portal, em Portugal, acessível em: <https://www.sns24.gov.pt/pt/inicio> (acesso em: 13.07.2025).

⁶ O portal, em Portugal, para os devidos efeitos é acessível em: <https://registo.justica.gov.pt/Empresas/Empresa-na-Hora> (acesso em: 12.07.2025).

⁷ Cfr., e para maiores desenvolvimentos, REPÚBLICA PORTUGUESA | JUSTIÇA, «Pedir apoio judiciário», in *Serviços, Secretaria-Geral do Ministério da Justiça*, pesquisável em: <https://justica.gov.pt/Servicos/Pedir-apoio-judiciario> (acesso em: 13.07.2025).

⁸ O portal da «Segurança Social Direta», em Portugal, encontra-se acessível em: <https://www.seg-social.pt/ptss/pssd/home?dswid=917> (acesso em: 12.07.2025).

⁹ O portal das Finanças, em Portugal, é acessível em: <https://www.portaldasfinancas.gov.pt/at/html/index.html> (acesso em: 12.07.2025).

¹⁰ O portal, em Portugal, para os devidos efeitos é acessível em: <https://www2.adse.pt/> (acesso em: 12.07.2025).

¹¹ Esta é a nossa posição.

¹² Para maiores desenvolvimentos, *vd.* o respetivo portal, em Portugal, acessível em: <https://www.gov.pt/> (acesso em: 13.07.2025).

Internet; iii) *App* gov.pt, para o atendimento mediante aplicação móvel; iv) Loja de Cidadão, para o atendimento de modo presencial ⁽¹³⁾.

O artigo 3.º do DL n.º 49/2024, de 8 de agosto, cuja epígrafe é a de «Procedimentos a adotar pelas entidades públicas com vista à implementação do atendimento omnicanal», parece-nos bastante claro na sua redação, dado que ao abrigo do disposto no seu n.º 1 espelha que para a execução do atendimento omnicanal, as entidades, órgãos e serviços da AP direta e indireta do Estado que prestam atendimento ao público, estão adstritas a adotar o modelo comum de referência em Portugal para o desenho e desenvolvimento de serviços públicos digitais centrados no cidadão e na empresa – “Mosaico” -, disponível em mosaico.gov.pt ⁽¹⁴⁾. Já o disposto nas alíneas a) a h), do n.º 2, deste mesmo preceito legal transparece que a adoção do “Mosaico” implica, por parte de cada uma das entidades que prestam atendimento ao público, nomeadamente, o seguinte: a) A atualização gradual dos canais de serviços digitais existentes para o *design system* de referência, em linha com o mencionado portal gov.pt; b) A catalogação de todos os serviços prestados no denominado Catálogo Único de Serviços Públicos; c) A integração ou migração gradual dos seus canais de atendimento, assim como dos serviços mais procurados ou que envolvem várias entidades, para os canais indicados como porta única de entrada no n.º 2 do artigo 2.º, garantindo o cumprimento da arquitetura de referência para os serviços federados; d) A constituição de segundas linhas telefónicas a integrar com a Linha Cidadão, que encaminhará a respetiva chamada sempre que tal se torne necessário; e) A adoção da Plataforma de Mensagens da AP portuguesa na comunicação por SMS; f) A adoção da Plataforma de Pagamentos da AP quando sejam usados meios de emissão e gestão de receita; g) A disponibilização de dados em formato aberto em consonância com os princípios de transparência, participação e colaboração; e, h) A implementação de mecanismos de

¹³ Cfr., o disposto no n.º 1 e nas alíneas a) a d), respetivamente, do n.º 2, do artigo 2.º do DL n.º 49/2024, de 8 de agosto, pesquisável em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/49-2024-875899341> (acesso em: 29.06.2025).

¹⁴ Para maiores desenvolvimentos, *vd.* o respetivo portal, em Portugal, acessível em: <https://mosaico.gov.pt/homepage> (acesso em: 13.07.2025).

autenticação e assinatura disponibilizados pelo Estado em autenticação.gov, designadamente o cartão de cidadão e a chave móvel digital como únicos métodos de autenticação segura em todos os canais digitais de serviços públicos, visando a implementação do princípio de autenticação única, sem prejuízo de outros expressamente previstos na portaria conjunta a que se refere o n.º 3 deste mesmo preceito legal. Por conseguinte, dispõe o n.º 3 deste mesmo preceito legal que a regulamentação do calendário de implementação das medidas contempladas no n.º 2 do citado preceito legal é efetuada através de portaria conjunta dos membros do Governo responsáveis pela modernização administrativa e pela área setorial respetiva, no prazo de 60 dias a contar da data prevista no artigo 8.º deste mesmo preceito legal, artigo 8.º este que, ao abrigo do disposto nas suas alíneas a) a c) nos menciona que para efeitos da portaria mencionada no n.º 3 do artigo 3.º deste preceito legal, até ao dia 30 de setembro, as entidades mencionadas no artigo 3.º devem enviar ao membro do Governo da respetiva tutela: a) A lista de portais e aplicações eletrónicas, informativas ou transacionais que existem; b) A lista de serviços com maior procura; e, c) A lista de serviços que envolvem variadas entidades (15).

Considerando o atual Programa do XXV Governo Constitucional português, o mesmo tem por visão o facto do Estado português não poder ser um entrave na vida das pessoas e do desenvolvimento económico e social, sendo urgente liderar, com coragem e determinação, uma verdadeira guerra à burocracia. Nesta conjuntura, os cidadãos, empresas e instituições sociais não podem continuar reféns da lentidão, da imprevisibilidade e da complexidade dos procedimentos públicos – na justiça administrativa e fiscal, nos licenciamentos, na contratação pública em Portugal e na atuação de organismos que se multiplicam sem valor acrescentado. Neste âmbito, a reforma do Estado português começa por simplificar, concentrar e responsabilizar, impondo-se a eliminação de exigências redundantes, o encurtamento de prazos, a agilização de decisões, a fusão de entidades sobrepostas e a garantia de uma única porta de entrada para cidadãos e

¹⁵ Cfr., o disposto nos artigos 3.º e 8.º, do DL n.º 49/2024, de 8 de agosto, na íntegra, pesquisável em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/49-2024-875899341> (acesso em: 10.07.2025).

empresas, com resposta previsível e célere. A AP deve organizar-se para cooperar internamente e não transferir para os contribuintes o peso da sua fragmentação (16).

A União Europeia (vulgo UE) está a trabalhar no sentido de auxiliar as Administrações Públicas de toda a Europa a fazer a transição para o digital, para que todos os cidadãos possam usufruir dos benefícios dos serviços públicos inteligentes durante a Década Digital. Centra-se na diminuição dos obstáculos aos serviços públicos e na garantia de que são acessíveis além-fronteiras. Desta feita, as medidas já tomadas pela Comissão incluem: salvaguardar que as plataformas europeias possam trabalhar em conjunto e interagir entre si; incentivar os serviços públicos, os cidadãos e as empresas a partilharem soluções através da plataforma *JoinUp*; a normalização dos designados registos de saúde eletrónicos; criar o sistema técnico de declaração única, que liga as autoridades públicas da UE, para que possam trocar documentos e dados oficiais a pedido do cidadão, eliminando a necessidade de os cidadãos facultarem informações às autoridades se outra autoridade já detiver tais informações em formato eletrónico (pondo em prática o princípio da declaração única); e o financiamento de projetos de participação eletrónica em volumosa escala (17) (18).

¹⁶ Cfr. Parte I – AGENDA TRANSFORMADORA PARA PORTUGAL - o Eixo prioritário II - «Reforma do Estado e Guerra à burocracia: simplificar a vida dos cidadãos e das empresas: Visão», in REPÚBLICA PORTUGUESA, XXV GOVERNO CONSTITUCIONAL, *Programa XXV Governo Constitucional*, 2025, p. 15, pesquisável em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBOAAAAB%2bLCAAAAAAAAAABAAzNDE1MAEA4Ox4%2bQUAAAA%3d> (acesso em: 07.07.2025).

¹⁷ Cfr., e para maiores desenvolvimentos, COMISSÃO EUROPEIA, *Shaping Europe's digital future, Serviços públicos e ambientes digitais*, Texto atualizado a 28 de outubro de 2024, pesquisável em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pt/policies/digital-public-services> (acesso em: 29.06.2025).

¹⁸ A jurisprudência portuguesa tem considerado a matéria dos serviços públicos digitais em domínios variados. Neste sentido, *rd*, entre outros, o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, Processo n.º 02349/06.0BELSB 0570/18, 1.ª Secção, cuja Relatora foi a Exma. Senhora Dr.ª Juíza Ana Paula Lobo, e os Descritores foram: «Protocolo; Incumprimento», datado de 10.10.2019, pesquisável em: https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/71d28fd3ebab610e8025849700556ddb?OpenDocument&ExpandSection=1&Highlight=0.Servi%C3%A7os.P%C3%BAblicos.Digitais#_Section1 (acesso em: 29.06.2025); o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, Processo n.º 02481/19.0BELSB, 1.ª Secção - Contencioso Administrativo, Tribunal Administrativo e Fiscal (TAF) de Mirandela, cujo Relator foi o Exmo. Senhor Dr. Juiz Rogério Paulo da Costa Martins, e os Descritores foram: «Concurso; Prestação de Serviços; Exclusão de Proposta; Assinatura Manuscrita; Assinatura Digital; Sócio Gerente; Poderes de Representação; Apresentação de Propostas; Audiência Prévia; Decisão do Tribunal de Contas; Caso Julgado; Condenação da Entidade Demandada à Adjudicação à Proposta Excluída; Artigo 27.º, N.º 3 da Portaria N.º 701-G/2008;

Numa correlação entre a AP e a prestação de serviços públicos (digitais), há, desde logo, a considerar o princípio do «*open file*», contemplado na Constituição da República Portuguesa (vulgo CRP) em vigor no disposto no n.º 2, do seu artigo 268.º ⁽¹⁹⁾. Contudo, o artigo 2.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto (vulgo LADA), que «aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos, transpondo a Diretiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro, e a Diretiva 2003/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de novembro», reporta-se ao «Princípio da Administração aberta», dispondo que o acesso e a reutilização da informação administrativa são assegurados em consonância com os restantes princípios da atividade administrativa, nomeadamente os princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da colaboração com os particulares ⁽²⁰⁾. Neste seguimento, a informação pública relevante para asseverar a transparência da atividade administrativa, nomeadamente a relacionada com o funcionamento e controlo da atividade pública, é divulgada ativamente, de forma periódica e atualizada, pelos

Artigo 146.º, N.º 2, al. e) do Código dos Contratos Públicos; N.º 3 do artigo 72.º do Código de Contratos Públicos, na redação dada pelo Decreto - Lei N.º 111-B/2017, de 31.08.», datado de 18.12.2020, pesquisável em: <https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/24f55d51b9ef81c5802586420056fde8?OpenDocument&Highlight=0,Servi%C3%A7os,P%C3%BAblicos,Digitais> (acesso em: 29.06.2025); e, ainda, o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, Processo n.º 2285/20.7BELSB, Secção - Contencioso Administrativo (CA), cuja Relatora foi a Exma. Senhora Dr.ª Juíza Sofia David, e os Descritores foram: «Protecção Internacional; Assistência de Advogado durante a Entrevista; Apoio Judiciário; Patrocínio Jurídico; Pedido já decidido por outro Estado - Membro; Cláusula de Salvaguarda; Transferência Requerente de Protecção para a Alemanha; Execução da Ordem de Regresso», datado de 21.04.2021, pesquisável em: <https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/7ce0c57ab175e9d8802586be004af936?OpenDocument&Highlight=0,Servi%C3%A7os,P%C3%BAblicos,Digitais> (acesso em: 29.06.2025).

¹⁹ O artigo 268.º da CRP em vigor tem por epígrafe «Direitos e garantias dos administrados», dispondo no seu n.º 2 que: «Os cidadãos têm também o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas». Cfr., o disposto no n.º 2, do artigo 268.º da CRP em vigor, pesquisável em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=4A0268&nid=4&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo (acesso em: 29.06.2025).

²⁰ Cfr., o disposto no n.º 1, do artigo 2.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, pesquisável em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2016-106603618> (acesso em: 29.06.2025).

respetivos órgãos e entidades ⁽²¹⁾. Mas, na divulgação de informação e na disponibilização de informação para reutilização através da *Internet* deve salvaguardar-se a sua compreensibilidade, o acesso livre e universal, bem como a acessibilidade, a interoperabilidade, a qualidade, a integridade e a autenticidade dos dados publicados e também a sua identificação e localização ⁽²²⁾.

Nesta quadratura, note-se que a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (vulgo CADA) trata-se de uma entidade administrativa independente, que funciona junto da Assembleia da República portuguesa e tem como finalidade zelar pelo cumprimento das disposições legais referentes ao acesso à informação administrativa, em especial a LADA. Nos moldes da LADA (pelo disposto no n.º 1, do seu artigo 30.º), é da competência da CADA: a) Realizar a sua regulamentação interna, a publicar na 2.ª série do Diário da República; b) Apreçar as queixas que lhe sejam apresentadas nos moldes dos artigos 16.º e 26.º; c) Emitir parecer sobre o acesso aos documentos administrativos, nos moldes do disposto na alínea e) do n.º 1, do artigo 15.º; d) Emitir parecer acerca da comunicação de documentos entre serviços e organismos da AP, a pedido da entidade requerida ou da interessada, a não ser que se anteveja risco de interconexão de dados, caso em que a questão é submetida à apreciação da Comissão Nacional de Proteção de Dados (vulgo CNPD); e) Pronunciar-se acerca do sistema de registo e de classificação de documentos; f) Emitir parecer sobre a aplicação da LADA, assim como sobre a elaboração e aplicação de diplomas complementares; g) Elaborar um relatório anual acerca da aplicação da LADA; h) Elaborar um relatório, de três em três anos, sobre a disponibilidade de informações do setor público para reutilização e sobre as condições da sua disponibilização, particularmente no que concerne às taxas devidas pela reutilização de documentos que sejam superiores aos custos marginais, bem como sobre as práticas no que diz respeito a vias de recurso; i)

²¹ Cfr., o disposto no n.º 2, do artigo 2.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, pesquisável em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2016-106603618> (acesso em: 29.06.2025).

²² Cfr., o disposto no n.º 3, do artigo 2.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, pesquisável em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2016-106603618> (acesso em: 29.06.2025).

Contribuir para o esclarecimento e divulgação das díspares vias de acesso aos documentos administrativos no âmbito do princípio da administração aberta; e, j) Emitir deliberações acerca da aplicação de coimas nos processos de contraordenação previstas na LADA ⁽²³⁾.

No entanto, o princípio da legalidade administrativa encontra-se contemplado no artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo em vigor (DL n.º 4/2015, de 07 de janeiro, na sua versão atual) (vulgo CPA) e transmite este artigo ao abrigo do disposto no seu n.º 1 que os órgãos da AP, em Portugal, devem atuar em obediência à lei e ao Direito, dentro dos limites dos poderes que lhes forem conferidos e em conformidade com os respetivos fins ⁽²⁴⁾, advindo deste preceito a regra geral no âmbito da aplicação deste princípio normativo.

Relativamente ao princípio da Administração Pública eletrónica, note-se que o artigo 14.º do CPA em vigor, cuja epígrafe é a de «Princípios aplicáveis à administração eletrónica» reporta, ao abrigo do disposto nos seus n.ºs 1 a 6, que os órgãos e serviços da AP devem utilizar meios eletrónicos no exercício da sua atividade, de maneira a promover a eficiência e a transparência administrativas e a proximidade com os interessados. Contudo, os meios eletrónicos utilizados devem assegurar a disponibilidade, o acesso, a integridade, a autenticidade, a confidencialidade, a conservação e a segurança da informação, sendo de realçar que a utilização de meios eletrónicos, dentro dos limites fixados na CRP em vigor e na lei, está sujeita às garantias previstas no CPA em vigor e aos princípios gerais da atividade administrativa. Nesta conjectura, os serviços administrativos devem disponibilizar meios eletrónicos de relacionamento com a AP e divulgá-los de modo adequado, de maneira a que os interessados os possam utilizar na prática dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, nomeadamente para formular as suas pretensões, obter e prestar informações, realizar consultas, apresentar

²³ Cfr. CADA | COMISSÃO DE ACESSO AOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS, *Natureza e Missão*, ICIC – INTERNATIONAL CONFERENCE OF INFORMATION COMMISSIONERS, RTA, 2019, pesquisável em: <https://www.cada.pt/natureza-e-missao> (acesso em: 29.06.2025).

²⁴ Cfr., o disposto no n.º 1, do artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo em vigor (DL n.º 4/2015, de 07 de janeiro, na sua versão atual), pesquisável em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2248&tabela=leis (acesso em: 29.06.2025).

alegações, efetuar pagamentos e impugnar atos administrativos. Por fim, é de explanar que os interessados têm direito à igualdade no acesso aos serviços da Administração, não podendo, em caso algum, o uso de meios eletrónicos implicar restrições ou discriminações não contempladas para os que se relacionem com a Administração por meios não eletrónicos, sendo que tal disposição não prejudica a adoção de medidas de diferenciação positiva para a utilização, pelos interessados, de meios eletrónicos no relacionamento com a AP portuguesa ⁽²⁵⁾.

Parafraseando J. J. Gomes Canotilho: «O **direito ao processo equitativo** está hoje positivamente consagrado no art. 20.º da CRP, no art. 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, no art. 14.º do Pacto Internacional Relativo aos Direitos Civis e Políticos e no art. 10.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem ⁽²⁶⁾».

Para Jorge Pereira da Silva, sem prejuízo de a eficácia nas relações entre privados de um direito determinado requerer sempre uma análise na especialidade, e de acordo com o mesmo autor, também casuística, é habitual a separação dos direitos, liberdades e garantias em três grupos diferentes, correspondentes a outras tantas maneiras díspares de vinculação (ou então de não vinculação) dos entes privados. Explana este mesmo autor que num primeiro grupo situa-se o direito da tutela jurisdicional efetiva contemplado no artigo 20.º da atual CRP ⁽²⁷⁾.

O artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (vulgo CDFUE), com a epígrafe de «Direito à ação e a um tribunal imparcial» refere que toda a pessoa cujos direitos e liberdades garantidos pelo Direito da UE

²⁵ Cfr., o disposto nos n.ºs 1 a 6, respetivamente, do artigo 14.º do Código do Procedimento Administrativo em vigor (DL n.º 4/2015, de 07 de janeiro, na sua versão atual), pesquisável em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2248&etiqueta=leis (acesso em: 29.06.2025).

²⁶ Cfr., J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª Edição, 22.ª Reimpressão - Reimpressão de 2021, Almedina, 2018, p. 492. A parte do texto colocada a negrito encontra-se assim colocada, na p. 492, da obra aqui citada da autoria de J. J. GOMES CANOTILHO, à qual nos mantemos fiéis.

²⁷ Cfr. Jorge Pereira da SILVA, *Direitos Fundamentais, Teoria Geral*, 1.ª edição: abril de 2018, Revisão Editorial: António Brás, Capa: Ana Luisa Bolsa | 4 ELEMENTOS, Conceção Gráfica: Sersilito-Empresa Gráfica, Lda, Lisboa, Universidade Católica Editora, Reimpressão: novembro de 2020, p. 207.

tenham sido violados tem direito a uma ação perante um tribunal nos termos consagrados neste artigo 47.º da CDFUE. Destarte, toda a pessoa tem direito a que a sua causa seja julgada de forma equitativa, publicamente e num prazo razoável, por um tribunal independente e imparcial, previamente determinado por lei, e, toda a pessoa tem a possibilidade de se fazer aconselhar, defender e representar em juízo, sendo atribuída assistência judiciária a quem não disponha de recursos suficientes, na medida em que tal assistência seja necessária para garantir a efetividade do acesso à justiça ⁽²⁸⁾.

O direito fundamental de «acesso ao Direito e [à] tutela jurisdicional efectiva» encontra-se contemplado no artigo 20.º da atual CRP ⁽²⁹⁾. Reluz o disposto no artigo 20.º da atual CRP que: «1. A todos é assegurado o acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência de meios económicos ⁽³⁰⁾. 2. Todos têm direito, nos termos da lei, à informação e consulta jurídicas, ao patrocínio judiciário e a fazer-se acompanhar por advogado perante qualquer autoridade. 3. A lei define e assegura a adequada protecção do segredo de justiça. 4. Todos têm direito a que uma causa em que intervenham seja objecto de decisão em prazo razoável e mediante processo equitativo. 5. Para defesa dos direitos, liberdades e garantias pessoais, a lei assegura aos cidadãos procedimentos judiciais caracterizados pela celeridade e prioridade, de modo a obter tutela efectiva e em tempo útil contra ameaças ou violações desses direitos ⁽³¹⁾».

²⁸ Cfr., o disposto no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, in *Jornal Oficial da União Europeia* (JOUE), C 202/403, de 7.6.2016, pesquisável em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT> (acesso em: 30.06.2025).

²⁹ Na doutrina portuguesa, acerca desta matéria, *vd.*, entre outros, Jorge MIRANDA, *Direitos Fundamentais*, 3.ª Edição, revista e atualizada - Reimpressão, Almedina, abril de 2024, pp. 403-432, e elenco bibliográfico lá citado.

³⁰ *Vd.*, a Lei n.º 34/2004, de 29 de Julho (com as suas sucessivas alterações), que altera o regime de acesso ao Direito e aos tribunais e transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2003/8/CE, do Conselho, de 27 de janeiro, respeitante à melhoria do acesso à justiça nos litígios transfronteiriços através do estabelecimento de regras mínimas comuns relativas ao apoio judiciário no âmbito desses litígios, pesquisável em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=80&tabela=leis (acesso em: 13.07.2025).

³¹ Cfr., o disposto nos n.ºs 1 a 5, respetivamente, do artigo 20.º da atual CRP, pesquisável em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=4&tabela=leis (acesso em: 13.07.2025).

Entendemos que do artigo 202.º da atual CRP, artigo este cuja epígrafe é a de «Função jurisdicional», se infere um resquício do princípio da tutela jurisdicional efetiva» ⁽³²⁾ ⁽³³⁾.

Atualmente, entendemos que uma questão que se pode colocar na esfera jurisdicional é aquela que se prende com a tutela jurisdicional efetiva estando em causa violações de dados pessoais, visto que a própria Lei Geral de Proteção de Dados, em Portugal, nos revela no seu artigo 34.º que qualquer pessoa (singular), de acordo com as regras gerais de legitimidade processual, pode intentar ações contra as decisões, designadamente de natureza contraordenacional, e omissões da CNPD (Comissão Nacional de Proteção de Dados), bem como ações de responsabilidade civil pelos danos que tais atos ou omissões possam ter causado ⁽³⁴⁾. Porém, as ações propostas contra a CNPD são da competência dos tribunais administrativos (portugueses). O titular dos dados pode intentar ações contra o responsável pelo tratamento ou o subcontratante, abarcando ações de responsabilidade civil. As ações intentadas contra o responsável pelo tratamento ou um subcontratante são propostas nos tribunais nacionais se o responsável ou subcontratante tiver estabelecimento em território nacional ou se o titular dos dados aqui residir de modo habitual ⁽³⁵⁾.

³² Esta é a nossa posição.

³³ Transcrevendo o texto do artigo 202.º da atual CRP na íntegra, verificamos que: «1. Os tribunais são os órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo. 2. Na administração da justiça incumbe aos tribunais assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, reprimir a violação da legalidade democrática e dirimir os conflitos de interesses públicos e privados. 3. No exercício das suas funções os tribunais têm direito à coadjuvação das outras autoridades. 4. A lei poderá institucionalizar instrumentos e formas de composição não jurisdicional de conflitos». Cfr., o disposto nos n.ºs 1 a 4, do artigo 202.º da atual CRP, pesquisável em:

https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?ficha=201&artigo_id=&nid=4&pagina=3&tabela=leis&nversao=&so_miolo (acesso em: 13.07.2025).

³⁴ Estas são as nossas posições.

³⁵ Cfr., o disposto nos n.ºs 1 a 4, do artigo 34.º da «Lei da Proteção de Dados Pessoais» = Lei Geral de Proteção de Dados, em Portugal – Lei n.º 58/2019, de 08 de agosto, que assegura a execução, na ordem jurídica nacional, do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento e do Conselho, de 27 de abril de 2016, respeitante à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados, pesquisável em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=3118&tabela=leis&nversao= (acesso em: 13.07.2025).

Também não devemos ficar alheios à relevância que os tribunais portugueses assumem e devem assumir na nossa atualidade jurídico-social, porque consideramos que cada vez mais os cidadãos estão mais próximos da justiça portuguesa ⁽³⁶⁾ ⁽³⁷⁾. Neste seguimento, a plataforma *ETribunal* também emerge com um papel de destaque, uma vez que se trata de uma plataforma digital destinada a mandatários e a magistrados e que desde a data de 29 de novembro de 2023 permite que os advogados e os solicitadores, na qualidade de mandatários, podem aceder às jurisdições comum, administrativa e fiscal mediante um ponto único de contacto: o designado *ETribunal*. Note-se que também a partir da data de 28 de novembro de 2023, O *ETribunal-Magistratus*, uma interface do *eTribunal* destinada a magistrados e juizes, passa a permitir, entre outras funções: «a consulta e assinatura de documentos que tenham sido pedidos e que estejam à espera de validação» e «um novo visualizador para reprodução de conteúdos multimédia de diligências e peças processuais» ⁽³⁸⁾. É de referir que o CITIUS («Cítius Advogados e Solicitadores», «Cítius Juizes», e «Cítius Ministério Público») ⁽³⁹⁾, o Sistema de Informação de gestão dos Tribunais Administrativos e Fiscais (vulgo SITAF) ⁽⁴⁰⁾ e o Sistema Informático de Suporte à Atividade dos Agentes de Execução (vulgo SISAAE) ⁽⁴¹⁾, têm um papel preponderante no quesito do

³⁶ Esta é a nossa posição.

³⁷ Neste sentido, *vd*, os portais oficiais dos tribunais em Portugal acessíveis em: <https://tribunais.org.pt/> / <https://justica.gov.pt/> (acesso em: 13.07.2025).

³⁸ Cfr., e para maiores desenvolvimentos, Portal de serviços públicos da República Portuguesa gov.pt, *eTribunal: uma nova plataforma online para mandatários e magistrados*, texto publicado em 29.11.2023, pesquisável em: <https://www2.gov.pt/noticias/etribunal-uma-nova-plataforma-online-para-mandatarios-e-magistrados> (acesso em: 13.07.2025).

³⁹ Acerca da plataforma CITIUS, esta plataforma informática disponibiliza serviços aos cidadãos e aos operadores económicos. Tais serviços são: «Distribuição de Processos - Tribunais Judiciais de Primeira Instância», «Distribuição de Processos - Tribunais Superiores», «Distribuição de Processos - Tribunais Administrativos e Fiscais», informação pesquisável em: <https://www.citius.mj.pt/portal/default.aspx> / <https://www.citius.mj.pt/portal/consultas/servicoshome.aspx> (acesso em: 28.07.2025).

⁴⁰ O SITAF trata-se de um sistema de informação integrado criado para cada um dos tribunais, com acesso mediante um *site*, tendo como principal finalidade a criação do processo eletrónico a partir de documentos/articulados entrados e digitalizados, com automatização de procedimentos, recorrendo a mecanismos de *Workflow*. Acerca do SITAF, *vd*, REPÚBLICA PORTUGUESA | JUSTIÇA, «O Sistema de Informação dos Tribunais Administrativos e Fiscais», in *Tribunal Central Administrativo Norte (TCA Norte)*, 2025, informação pesquisável em: <https://tca-norte.tribunais.org.pt/sitaf/> (acesso em: 07.09.2025).

⁴¹ Acerca do SISAAE, *vd*, SISAAE - Sistema Informático de Suporte à Atividade dos Agentes de Execução, in *Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução (OSAE)*, 2025, informação pesquisável em: <https://www.solicitador.org/gpese/login.jsp> (acesso em: 07.09.2025).

trabalho desempenhado por parte dos mandatários por um lado, e dos juízes, por outro lado.

III. A Inteligência Artificial e a Administração Pública: uma parceria (in)autêntica?

Na nossa perspetiva, constituem aspetos positivos que a IA traz ou poderá trazer para a AP: uma maior celeridade administrativa na prestação de determinados serviços públicos digitais, como é o caso da emissão de certificados e/ou de certidões *online*, da emissão de receitas médicas *online* e respetivo envio por mensagem (sms), da possibilidade dos documentos serem assinados digitalmente, etc. Neste seguimento, defendemos, ainda, que também são aspetos positivos que a IA traz ou poderá trazer para a AP o facto de que desde que devidamente enquadrados, os mecanismos de IA podem/rão auxiliar a tornar a AP menos burocrática, tendo em consideração a aplicação prática do princípio da desburocratização da AP ⁽⁴²⁾; também entendemos que devem(rão) ser utilizados mecanismos de IA para auxiliar os funcionários públicos ou que trabalhem para a AP a desempenharem as suas funções, ao invés de substituí-los ⁽⁴³⁾. Por outro lado, nem tudo é idílico, no sentido de que consideramos que

Fazemos aqui uma nota ainda em relação à plataforma PEPEX que se trata de um procedimento desmaterializado que qualquer cidadão, pessoa coletiva ou equiparada tem a faculdade de consultar utilizando, para o efeito, sistemas de autenticação já disponibilizados pelo Estado: Mandatários judiciais (ou seja, advogados e solicitadores) – mediante o certificado digital emitido pela respetiva ordem profissional; Pessoas coletivas ou equiparadas – mediante credenciais de acesso ao portal das finanças (Novo); Pessoas singulares – mediante credenciais de acesso ao portal das finanças (Novo) ou mediante a utilização do cartão de cidadão ou chave móvel digital. Neste sentido, *vd.* PEPEX, *Acesso à Plataforma PEPEX*, informação pesquisável em: <http://www.pepex.pt/acesso-agrave-plataforma.html> (acesso em: 07.09.2025).

⁴² Esta é a nossa posição.

A título de curiosidade, em França: «*La dématérialisation des services publics vise principalement à remplacer les processus papier par des solutions digitales. Cela comprend notamment la digitalisation des documents, la mise en place de services en ligne pour les démarches administratives, ou encore l'utilisation de plateformes numériques pour faciliter l'accès aux informations et aux services gouvernementaux*». Cfr., e para maiores desenvolvimentos, Noémie AZNAR, «*Dématérialisation des services publics : enjeux, défis et perspectives*», in *ISLEAN – CRÉER DEMAIN – MAINTENANT | CONSEIL EN STRATÉGIE ET TRANSFORMATION À L'ÈRE DU DIGITAL*, Transformation Digitale, texto publicado em 06.02.2024, pesquisável em: <https://islean-consulting.fr/fr/transformation-digitale/dematérialisation-services-publics-enjeux/> (acesso em: 13.07.2025).

⁴³ Esta é a nossa posição.

existem desvantagens que a IA traz ou poderá trazer para a AP, a saber: o aumento do desemprego de funcionários públicos ou que trabalhem para a AP; a possível futura eliminação de postos de trabalho na função pública que passarão a ser integralmente ocupados por *chatbots* (os quais designamos por *chat robots*), levando tais situações à possível substituição da pessoa humana pelas máquinas (embora não estejamos de acordo com tal situação, uma vez que poderá a mesma conduzir à desumanização na prestação de serviços públicos, podendo haver forte violação da dignidade da pessoa humana) (44).

Na esfera da UE, a Comissão afetará 1,3 mil milhões de euros à implantação de tecnologias críticas estrategicamente relevantes para o futuro da Europa e a soberania tecnológica do continente mediante o programa de trabalho do Programa Europa Digital (DIGITAL) (45) para 2025-2027, adotado em 28 de março. Este programa de trabalho foca--se na implantação da IA e na sua adoção pelas empresas e pela AP, na computação em nuvem e nos dados, na ciber-resiliência e, ainda, nas competências digitais. As principais prioridades do programa de trabalho “DIGITAL” incluem: a) Melhorar a disponibilidade e a acessibilidade das aplicações de IA generativa, designadamente nos sectores da saúde e da prestação de cuidados. Tais medidas são essenciais para a execução da iniciativa «Fábricas de IA» destinada a desenvolver modelos de IA generativa para as empresas e o sector público; b) Auxílio aos “Polos Europeus de Inovação Digital” (“PEID”), para promover a adoção generalizada da IA em organizações públicas e privadas em toda a Europa; c) Construir a premiada iniciativa “Destino Terra”, que está a trabalhar para construir um modelo digital da Terra para dar apoio à adaptação às alterações climáticas e à gestão do risco de catástrofes; d) Dar reforço à ciber-resiliência. As soluções de cibersegurança, como a Reserva de Cibersegurança da UE, melhorarão a resiliência e a segurança das infraestruturas

⁴⁴ Esta é a nossa posição.

⁴⁵ O Programa Europa Digital (“DIGITAL”) trata-se de um programa de financiamento da UE centrado em levar tecnologia digital a empresas, Administrações Públicas e cidadãos. Para maiores desenvolvimentos acerca do Programa Europa Digital (“DIGITAL”), *vd.*, EUROPEAN COMMISSION, Moldando o futuro digital da Europa, «O Programa Europa Digital», texto atualizado a 16 de maio de 2025, pesquisável em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/activities/digital-programme> (acesso em: 07.07.2025).

críticas, abrangendo hospitais e cabos submarinos; e) Desenvolver a capacidade das instituições de ensino e formação da UE no ramo de competências digitais; f) Facilitar a nova arquitetura da carteira de identidade digital da UE e a infraestrutura europeia de confiança, assim como promover a sua adoção nos Estados-Membros; e, g) Estimular a transformação do sector público mediante a desenvoltura de serviços públicos digitais eficientes, interoperáveis e de elevada qualidade ⁽⁴⁶⁾.

De acordo com informações recentes, o XXV Governo Constitucional de Portugal pretende utilizar mecanismos de IA na AP portuguesa ⁽⁴⁷⁾. Desta feita, o XXV Governo Constitucional de Portugal, uma vez aprovado o seu programa de Governo de 2025, institui como eixo prioritário que a digitalização, incluindo o uso de IA, deve ser acelerada, garantindo a interoperabilidade de sistemas e o fluxo automático de informação entre serviços (como entre Autoridade Tributária e Aduaneira e Segurança Social), para reduzir erros, pedidos repetidos e custos de contexto. Porém, a transformação digital dos serviços públicos não se esgota na sua digitalização e na utilização das novas tecnologias, sendo obrigatório redefinir os atuais processos (complexos, excessivamente burocráticos e pouco transparentes) de maneira a adaptá-los às novas ferramentas disponíveis e às atuais expectativas e necessidades dos cidadãos e das empresas, colocando-os em primeiro lugar e no centro dos novos processos. Tal transformação é essencial para promover a simplificação e a eficiência da relação entre os beneficiários, os contribuintes individuais e empresariais e os serviços públicos, tornando-os também menos sujeitos a fraudes, mais justos e acessíveis. Quanto à contratação pública, é necessário garantir regras claras, previsíveis, com controlo e fiscalização

⁴⁶ Cfr., e para maiores desenvolvimentos, ANACOM | AUTORIDADE NACIONAL DE COMUNICAÇÕES, *Comissão investe 1,3 mil milhões de euros em inteligência artificial, cibersegurança e competências digitais*, texto pesquisável em: <https://anacom.pt/render.jsp?contentId=1807954> (acesso em: 07.07.2025). As expressões colocadas, respetivamente, em aspas baixas e altas no corpo do texto encontram-se assim colocadas no texto consultado e que aqui citamos, às quais nos mantemos fiéis.

⁴⁷ Cfr., e para maiores desenvolvimentos, AGÊNCIA LUSA, M M, «Governo quer usar inteligência artificial nos serviços públicos», in *CNN PORTUGAL*, notícia datada de 14 de junho de 2025, publicada pelas 14:36, pesquisável em: <https://cnnportugal.iol.pt/programa-do-governo/inteligencia-artificial/governo-quer-usar-inteligencia-artificial-nos-servicos-publicos/20250614/684d7ae7d34e3f0bae9f602f> (acesso em: 07.07.2025).

a *posteriori*, substituindo a cultura do adiamento por uma cultura de execução responsável (48).

Desta feita, as medidas principais a serem adotadas no plano da digitalização da AP portuguesa, de acordo com o Programa do XXV Governo Constitucional português são: a) aprofundar a reforma da articulação *front-office - back-office* dos serviços públicos, com recurso às tecnologias disponíveis, incluindo IA, expandindo os serviços cujos processos podem ser tramitados totalmente por via digital, garantindo assistência presencial ou remota aos cidadãos tecnicamente excluídos; b) Asseverar a interoperabilidade entre serviços da AP, eliminando redundâncias através da partilha inteligente de dados entre serviços, respeitando a privacidade e garantir a aplicação do princípio “só uma vez”, para que cidadãs/ãos e empresas não tenham de fornecer dados já disponíveis ao Estado, e convergindo para o uso de uma plataforma única de interface da Administração Central com os cidadãos e empresas; c) Progredir na digitalização, desmaterialização de processos, desenvolvimento tecnológico, integração de ferramentas de IA na AP, e reforço da cibersegurança. Cada Ministério fará um levantamento exaustivo de todos os processos burocráticos que as empresas e os cidadãos enfrentam (com evidência para as áreas da Saúde, Educação e serviços de conhecimento intensivo). Cada processo será sujeito a uma avaliação. Caso a sua existência não se justifique, será eliminado. Avançar na digitalização total de todos os processos administrativos, incluindo a integração com IA para validação automática de formulários, alertas de pendências e preenchimento assistido; d) Implementar rapidamente a já publicada Estratégia Digital Nacional (EDN) posicionando Portugal como líder europeu na transformação digital. Alinhada com o programa “Década Digital 2030” da UE, a EDN prioriza a inclusão, a sustentabilidade e a inovação responsável, garantindo que o digital é uma oportunidade para todos e não apenas uma ferramenta para alguns; e, e) Finalizar

48 Cfr. Parte I – AGENDA TRANSFORMADORA PARA PORTUGAL - o Eixo prioritário II - «Reforma do Estado e Guerra à burocracia: simplificar a vida dos cidadãos e das empresas: Visão», in REPÚBLICA PORTUGUESA, XXV GOVERNO CONSTITUCIONAL, *Programa XXV Governo Constitucional*, 2025, p. 15, pesquisável em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBOAAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDE1MAFEA4Ox4%2bQUAAAA%3d> (acesso em: 07.07.2025).

e implementar a Agenda Nacional para a IA, espoletando uma nova era de crescimento de produtividade na economia nacional e de eficiência na AP, mobilizando a sociedade para o ensino e investigação, para a inovação e desenvolvimento de produtos e serviços suportados em tecnologias IA, e para a qualificação dos dispareos agentes, estudantes, gestores, líderes, colaboradores da AP ou de empresas privadas ⁽⁴⁹⁾.

Porém, o artigo 9.º da Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital (Lei n.º 27/2021, de 17 de maio, na sua versão atual), tem por epígrafe «Uso da inteligência artificial e de robôs», expondo que a utilização da IA deve ser orientada pelo respeito dos direitos fundamentais, assegurando um justo equilíbrio entre os princípios da explicabilidade, da segurança, da transparência e da responsabilidade, que atenda às circunstâncias de cada caso concreto e estabeleça processos destinados a evitar quaisquer preconceitos e formas de discriminação ⁽⁵⁰⁾. Mas, as decisões com impacto significativo na esfera dos destinatários que sejam tomadas através do uso de algoritmos devem ser comunicadas aos interessados, sendo suscetíveis de recurso e auditáveis, nos moldes contemplados na lei, e, são aplicáveis à criação e ao uso de robôs os princípios da beneficência, da não-maleficência, do respeito pela autonomia humana e pela justiça, assim como os princípios e valores contemplados no artigo 2.º do Tratado da União Europeia, nomeadamente a não discriminação e a tolerância ⁽⁵¹⁾.

Tendo em consideração o Regulamento da IA da União Europeia, vamos focar-nos no seu artigo 14.º, artigo este cuja epígrafe é a de «Supervisão

⁴⁹ Cfr. Parte I – AGENDA TRANSFORMADORA PARA PORTUGAL - o Eixo prioritário II - «Reforma do Estado e Guerra à burocracia: simplificar a vida dos cidadãos e das empresas: medidas principais no plano da digitalização da Administração Pública», in *REPÚBLICA PORTUGUESA, XXV GOVERNO CONSTITUCIONAL, Programa XXV Governo Constitucional*, 2025, pp. 17-18, pesquisável em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBOAAAAB%2bLCAAAAAAAAAABAAzNDE1MAEA4Ox4%2bQUAAAA%3d> (acesso em: 07.07.2025).

⁵⁰ Cfr., o disposto no n.º 1, do artigo 9.º da Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital, pesquisável em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2021-164870244> (acesso em: 29.06.2025).

⁵¹ Cfr., o disposto nos n.ºs 2 e 3, do artigo 9.º da Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital, pesquisável em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2021-164870244> (acesso em: 29.06.2025).

humana»⁽⁵²⁾, especialmente no seus n.ºs 1 e 2, e nas alíneas a) e b), do seu n.º 3, na medida em que os sistemas de IA de risco elevado devem ser concebidos e desenvolvidos de forma a poderem, designadamente por meio de ferramentas de interface Homem-máquina apropriadas, ser eficazmente supervisionados por pessoas singulares durante o período em que estão em utilização. A supervisão humana deve procurar prevenir ou minimizar os riscos para a saúde, a segurança ou os direitos fundamentais que possam emergir quando um sistema de IA de risco elevado é usado em conformidade com a sua finalidade prevista ou em condições de utilização indevida razoavelmente previsível, em especial quando esses riscos persistem apesar da aplicação de outros requisitos estabelecidos na Secção 2 dedicada aos «Requisitos aplicáveis aos sistemas de IA de risco elevado», deste Regulamento da IA da União Europeia. As medidas de supervisão humana devem ser consentâneas com os riscos, ao nível de autonomia e ao contexto de utilização do sistema de IA de risco elevado e a supervisão deve ser garantida por meio de um ou de todos os seguintes tipos de medidas: a) Medidas identificadas e integradas, quando tecnicamente viável, pelo prestador no sistema de IA de risco elevado antes de este ser posto no mercado ou posto em serviço; b) Medidas identificadas pelo prestador antes de o sistema de IA de risco elevado ser posto no mercado ou posto em serviço e que se prestem a serem colocadas em prática

⁵² Cfr., o disposto nos n.ºs 1, 2 e nas alíneas a) e b), do n.º 3, do artigo 14.º do Regulamento (UE) 2024/1689 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de junho de 2024, que cria regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial e que modifica os Regulamentos (CE) n.º 300/2008, (UE) n.º 167/2013, (UE) n.º 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e as Diretivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828 (denominado por Regulamento da Inteligência Artificial da União Europeia), in *Jornal Oficial da União Europeia* (JOUE), Série L, de 12.7.2024, pesquisável em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401689 (acesso em: 13.07.2025).

pelo responsável pela implantação ⁽⁵³⁾ ⁽⁵⁴⁾. Por fim, consideramos que a IA e a AP podem constituir entre si uma parceria autêntica desde que os direitos fundamentais e humanos dos administrados sejam respeitados. Em caso contrário, estaremos perante uma parceria inautêntica ⁽⁵⁵⁾.

IV. Breves conclusões finais

Consideramos que a relevância jurídica da prestação de serviços públicos digitais se encontra cada vez mais presente no nosso quotidiano. Defendemos que o Direito Administrativo português, o Direito Constitucional português e o Direito da União Europeia assumem funções primordiais na regulação dos serviços públicos digitais.

O DL n.º 49/2024, de 8 de agosto, fixa as regras de disponibilização de serviços digitais pela AP em Portugal, e, entendemos que a conexão jurídica pode

⁵³ Numa perspetiva comparatística, consideramos aqui o caso da China onde vários Governos locais começaram a incorporar o modelo de IA *DeepSeek* (lançado no ano de 2023 pelo fundo de investimento chinês *High-Flyer Quant*, o *DeepSeek* é de código aberto, oferecendo serviços mais baratos do que o modelo o1 da *OpenAI*) para auxiliar nas tarefas administrativas e melhorar a assistência às necessidades públicas, sendo de explanar que o distrito de *Longgang*, em *Shenzhen*, instalou o modelo *Deepseek-R1* na sua rede externa com acesso a todos os departamentos, enquanto *Suzhou*, na província de *Jiangsu*, junto a *Xangai*, incorporou este modelo e também o *Deepseek-V3* na sua plataforma de tecnologias de informação de serviço público. Porém, a incorporação desta ferramenta pelas instituições chinesas contrasta com a resposta recebida pelo *DeepSeek* em países da Ásia, América, Oceânia e Europa, que decidiram bloquear a utilização da aplicação chinesa, especialmente entre os funcionários públicos. O motivo invocado é a suspeita de que o sistema de recolha de dados - armazenados na China - possa divulgar informações sensíveis ou “distribuir ‘software’ malicioso e infetar dispositivos”, como defenderam os Estados Unidos. Cfr. AGÊNCIA LUSA, Tecnologia, «Governos locais da China começam a utilizar *DeepSeek* para aumentar eficiência», in *EXPRESSO*, notícia publicada a 11 de fevereiro de 2025, pelas 04:27, informação pesquisável em: https://expresso.pt/economia/economia_tecnologia/2025-02-11-governos-locais-da-china-comecam-a-utilizar-deepseek-para-aumentar-eficiencia-eb356a82 (acesso em: 29.06.2025).

⁵⁴ Na doutrina internacional, *id.*, a respeito, entre outros, A.A.V.V., *The Cambridge Handbook of THE LAW, ETHICS AND POLICY OR ARTIFICIAL INTELLIGENCE*, Edited by Nathalie A. Smuha, Cambridge University Press, 2025, 432 pages, pesquisável em: <https://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2025/03/The-Cambridge-Handbook-of-the-Law-Ethics-and-Policy-of-Artificial-Intelligence.pdf> (acesso em: 13.07.2025); A.A.V.V., *Rationality and Ethics in Artificial Intelligence*, Edited by Boris D. Grozdanoff, Zdravko Popov and Silviya Serafimova, Cambridge Scholars Publishing, 13th December 2024, 230 pages; Yves POULLET, «Artificial Intelligence and Public Services – the Role of Public Authorities in the Service of the “Third Way” Drawn up by the European Commission», in *European Review of Digital Administration & Law* – *Erdal* 2021, Volume 2, Issue 2, pp. 129-148, ISSN 2724-5969 - ISBN 979-12-5994-752-9 - DOI 9791259947529 13, pesquisável em: <https://www.erdalreview.eu/free-download/979125994752913.pdf> (acesso em: 13.07.2025).

⁵⁵ Esta é a nossa posição.

tornar a AP portuguesa no exercício da função administrativa mais célere, tornando a mesma mais dinâmica nas relações com os administrados e menos burocrática, protegendo, neste prisma, ainda o meio ambiente, ou seja, conduzindo a um maior acatamento da responsabilidade ambiental mediante a prestação de serviços públicos digitais.

O princípio do «*open file*», atualmente, devido à existência de plataformas digitais, também permite aos administrados a consulta, de modo *online*, dos registos e arquivos administrativos.

Os administrados já têm a faculdade de aceder a variadas informações e a solicitar *online* a prestação de serviços mediante o acesso digital a plataformas informáticas, tais como o Portal das Finanças, o Portal da «Segurança Social Direta», o Portal da «ADSE Direta», etc., muito devido à existência e à regulação legal do Princípio da Boa Administração Eletrónica.

Relativamente ao direito fundamental de «acesso ao Direito e aos Tribunais», os cidadãos podem requerer *online* a nomeação de um advogado oficioso para os defender em juízo, caso lhes seja concedida esta nomeação de advogado oficioso.

Quanto à utilização de mecanismos de IA, entendemos que estes devem/deverão ser utilizados com cautela, ou seja, apenas para auxiliar os funcionários da AP a efetuarem as suas funções de modo mais célere e menos burocrático, mas já não devem ser utilizados no sentido da máquina substituir a pessoa humana.

A IA traz vantagens e desvantagens na correlação com os serviços públicos digitais, conforme já tivemos a oportunidade de as explicar neste nosso texto. A AP encontra-se cada vez mais digital e o Direito e o bloco de legalidade devem, em regra, na nossa perspetiva, acompanhar esta célere evolução tecnológica, em respeito pelo princípio da legalidade administrativa contemplado no disposto no n.º 1, do artigo 3.º do CPA em vigor!

Concluindo, consideramos que a IA e a AP podem constituir entre si uma parceria autêntica desde que os direitos fundamentais e humanos dos administrados sejam respeitados. Em caso contrário, estaremos perante uma parceria inautêntica.

V. Referências bibliográficas

Doutrina

A.A.V.V., *Cidades Inteligentes e Direito, Governação Digital e Direitos, Desafios Futuros Globais*, Coordenadora: Isabel Celeste M. FONSECA, 1.^a edição, GESTLEGAL, setembro de 2023, 420 pp.

A.A.V.V., *The Cambridge Handbook of THE LAW, ETHICS AND POLICY OR ARTIFICIAL INTELLIGENCE*, Edited by Nathalie A. Smuha, Cambridge University Press, 2025, 432 pages, pesquisável em: <https://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2025/03/The-Cambridge-Handbook-of-the-Law-Ethics-and-Policy-of-Artificial-Intelligence.pdf>

ANACOM | AUTORIDADE NACIONAL DE COMUNICAÇÕES, *Comissão investe 1,3 mil milhões de euros em inteligência artificial, cibersegurança e competências digitais*, texto pesquisável em: <https://anacom.pt/render.jsp?contentId=1807954>

A.A.V.V., *Rationality and Ethics in Artificial Intelligence*, Edited by Boris D. Grozdanoff, Zdravko Popov and Silviya Serafimova, Cambridge Scholars Publishing, 13th December 2024, 230 pages.

AGÊNCIA LUSA, M M, «Governo quer usar inteligência artificial nos serviços públicos», in *CNN PORTUGAL*, notícia datada de 14 de junho de 2025, publicada pelas 14:36, pesquisável em: <https://cnnportugal.iol.pt/programa-do-governo/inteligencia-artificial/governo-quer-usar-inteligencia-artificial-nos-servicos-publicos/20250614/684d7ae7d34e3f0bae9f602f>

AGÊNCIA LUSA, Tecnologia, «Governos locais da China começam a utilizar *DeepSeek* para aumentar eficiência», in *EXPRESSO*, notícia publicada a 11 de fevereiro de 2025, pelas 04:27, informação pesquisável em: https://expresso.pt/economia/economia_tecnologia/2025-02-11-governos-locais-da-china-comecam-a-utilizar-deepseek-para-aumentar-eficiencia-cb356a82

AZNAR, Noémie, «Dématérialisation des services publics: enjeux, défis et perspectives», in *ISLEAN – CRÉER DEMAIN – MAINTENANT | CONSEIL EN STRATÉGIE ET TRANSFORMATION A L'ÈRE DU DIGITAL, Transformation Digitale*, texto publicado em 06.02.2024, pesquisável em:

<https://islean-consulting.fr/fr/transformation-digitale/dematerialisation-services-publics-enjeux/>

CADA | COMISSÃO DE ACESSO AOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS, *Natureza e Missão*, ICIC – INTERNATIONAL CONFERENCE OF INFORMATION COMMISSIONERS, RTA, 2019, pesquisável em: <https://www.cada.pt/natureza-e-missao>

COMISSÃO EUROPEIA, Shaping Europe's digital future, *Itália – Relatório por país sobre a Década Digital de 2024*, texto atualizado em 22 de julho de 2024, pesquisável em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pt/factpages/italy-2024-digital-decade-country-report>

COMISSÃO EUROPEIA, Shaping Europe's digital future, *Serviços públicos e ambientes digitais*, Texto atualizado a 28 de outubro de 2024, pesquisável em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pt/policies/digital-public-services>

EUROPEAN COMMISSION, Moldando o futuro digital da Europa, «O Programa Europa Digital», texto atualizado a 16 de maio de 2025, pesquisável em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/activities/digital-programme>

GOMES CANOTILHO, J. J., *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.^a Edição, 22.^a Reimpressão - Reimpressão de 2021, Almedina, 2018.

MIRANDA, Jorge, *Direitos Fundamentais*, 3.^a Edição, revista e atualizada - Reimpressão, Almedina, abril de 2024.

Parte I – AGENDA TRANSFORMADORA PARA PORTUGAL - o Eixo prioritário II - «Reforma do Estado e Guerra à burocracia: simplificar a vida dos cidadãos e das empresas: Visão», in *REPÚBLICA PORTUGUESA, XXV GOVERNO CONSTITUCIONAL*, Programa XXV Governo Constitucional, 2025, p. 15, pesquisável em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAAAAABAAzNDE1MAEA4Ox4%2bQUAAAA%3d>

Parte I – AGENDA TRANSFORMADORA PARA PORTUGAL - o Eixo prioritário II - «Reforma do Estado e Guerra à burocracia: simplificar a vida dos cidadãos e das empresas: medidas principais no plano da digitalização da Administração Pública», in *REPÚBLICA PORTUGUESA, XXV GOVERNO CONSTITUCIONAL*, Programa XXV Governo Constitucional, 2025, pp. 17-18, pesquisável em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAAAAABAAzNDE1MAEA4Ox4%2bQUAAAA%3d>

PEPEX, *Acesso à Plataforma PEPEX*, informação pesquisável em: <http://www.pepex.pt/acesso-agrave-plataforma.html>

Portal de serviços públicos da República Portuguesa gov.pt, *eTribunal: uma nova plataforma online para mandatários e magistrados*, texto publicado em 29.11.2023,

pesquisável em: <https://www2.gov.pt/noticias/etribunal-uma-nova-plataforma-online-para-mandatarios-e-magistrados>

POULLET, Yves, «Artificial Intelligence and Public Services – the Role of Public Authorities in the Service of the “Third Way” Drawn up by the European Commission», in *European Review of Digital Administration & Law* – Erdal 2021, Volume 2, Issue 2, pp. 129-148, ISSN 2724-5969 - ISBN 979-12-5994-752-9 - DOI 9791259947529 13, pesquisável em: <https://www.erdalreview.eu/free-download/979125994752913.pdf>

REPÚBLICA PORTUGUESA | JUSTIÇA, «O Sistema de Informação dos Tribunais Administrativos e Fiscais», in *Tribunal Central Administrativo Norte (TCA Norte)*, 2025, informação pesquisável em: <https://tca-norte.tribunais.org.pt/sitaf/>

REPÚBLICA PORTUGUESA | JUSTIÇA, «Pedir apoio judiciário», in *Serviços, Secretaria-Geral do Ministério da Justiça*, pesquisável em: <https://justica.gov.pt/Servicos/Pedir-apoio-judiciario>

SILVA, Jorge Pereira da, *Direitos Fundamentais, Teoria Geral*, 1.ª edição: abril de 2018, Revisão Editorial: António Brás, Capa: Ana Luísa Bolsa | 4 ELEMENTOS, Conceção Gráfica: Sersilito-Empresa Gráfica, Lda, Lisboa, Universidade Católica Editora, Reimpressão: novembro de 2020.

SISAAE - Sistema Informático de Suporte à Atividade dos Agentes de Execução, in *Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução (OSAE)*, 2025, informação pesquisável em: <https://www.solicitador.org/gpese/login.jsp>

Jurisprudência

Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo:

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, Processo n.º 02349/06.0BELSB 0570/18, 1.ª Secção, cuja Relatora foi a Exma. Senhora Dr.ª Juíza Ana Paula Lobo, e os Descritores foram: «Protocolo; Incumprimento», datado de 10.10.2019, pesquisável em: https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/71d28fd3ebab610e8025849700556ddb?OpenDocument&ExpandSection=1&Highlight=0_Servi%C3%A7os,P%C3%BAblicos,Digitais#_Section1

Acórdãos do Tribunal Central Administrativo Norte:

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, Processo n.º 02481/19.0BELSB, 1ª Secção - Contencioso Administrativo, Tribunal

Administrativo e Fiscal (TAF) de Mirandela, cujo Relator foi o Exmo. Senhor Dr. Juiz Rogério Paulo da Costa Martins, e os Descritores foram: «Concurso; Prestação de Serviços; Exclusão de Proposta; Assinatura Manuscrita; Assinatura Digital; Sócio Gerente; Poderes de Representação; Apresentação de Propostas; Audiência Prévia; Decisão do Tribunal de Contas; Caso Julgado; Condenação da Entidade Demandada à Adjudicação à Proposta Excluída; Artigo 27.º, N.º 3 da Portaria N.º 701-G/2008; Artigo 146.º, N.º 2, al. e) do Código dos Contratos Públicos; N.º 3 do artigo 72.º do Código de Contratos Públicos, na redacção dada pelo Decreto-Lei N.º 111-B/2017, de 31.08.», datado de 18.12.2020, pesquisável em:

<https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/24f55d51b9ef81c5802586420056fde8?OpenDocument&Highlight=0,Servi%C3%A7os,P%C3%BAblicos,Digitais>
<https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/24f55d51b9ef81c5802586420056fde8?OpenDocument&Highlight=0,Servi%C3%A7os,P%C3%BAblicos,Digitais>

Acórdãos do Tribunal Central Administrativo Sul:

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, Processo n.º 2285/20.7BELSB, Secção - Contencioso Administrativo (CA), cuja Relatora foi a Exma. Senhora Dr.ª Juíza Sofia David, e os Descritores foram: «Protecção Internacional; Assistência de Advogado durante a Entrevista; Apoio Judiciário; Patrocínio Jurídico; Pedido já decidido por outro Estado-Membro; Cláusula de Salvaguarda; Transferência Requerente de Protecção para a Alemanha; Execução da Ordem de Regresso», datado de 21.04.2021, pesquisável em: <https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/7ce0c57ab175e9d8802586be004af936?OpenDocument&Highlight=0,Servi%C3%A7os,P%C3%BAblicos,Digitais>

Legislação

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, in *Jornal Oficial da União Europeia* (JOUE), C 202/403, de 7.6.2016, pesquisável em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT>

Código do Procedimento Administrativo Português em vigor (DL n.º 4/2015, de 07 de janeiro), pesquisável em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2248&tabela=leis

Constituição da República Portuguesa em vigor (Decreto de 10 de Abril de 1976), pesquisável em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=4&tabela=leis

DL n.º 49/2024, de 8 de agosto, que «estabelece as regras de disponibilização de serviços digitais pela Administração Pública», pesquisável em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/49-2024-875899341>

Lei n.º 34/2004, de 29 de Julho (com as suas sucessivas alterações), que altera o regime de acesso ao Direito e aos tribunais e transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2003/8/CE, do Conselho, de 27 de janeiro, respeitante à melhoria do acesso à justiça nos litígios transfronteiriços através do estabelecimento de regras mínimas comuns relativas ao apoio judiciário no âmbito desses litígios, pesquisável em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=80&tabela=leis

Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, que «aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos, transpondo a Diretiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro, e a Diretiva 2003/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de novembro», na sua versão atual, pesquisável em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2591A0009&nid=2591&tabela=leis&ficha=1&nversao=

«Lei da Proteção de Dados Pessoais» = Lei Geral de Proteção de Dados, em Portugal – Lei n.º 58/2019, de 08 de agosto, que assegura a execução, na ordem jurídica nacional, do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento e do Conselho, de 27 de abril de 2016, respeitante à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados, pesquisável em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=3118&tabela=leis&nversao=

Regulamento (UE) 2024/1689 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de junho de 2024, que cria regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial e que modifica os Regulamentos (CE) n.º 300/2008, (UE) n.º 167/2013, (UE) n.º 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e as Diretivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828 (denominado por Regulamento da Inteligência Artificial da União Europeia), in *Jornal Oficial da União Europeia* (JOUE), Série L, de 12.7.2024, pesquisável em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401689

Sítios/Sites da Internet

<https://digital-strategy.ec.europa.eu/pt/factpages/italy-2024-digital-decade-country-report>

<https://registocriminal.justica.gov.pt/>

<https://www.sns24.gov.pt/pt/inicio>

<https://registo.justica.gov.pt/Empresas/Empresa-na-Hora>

<https://justica.gov.pt/Servicos/Pedir-apoio-judiciario>

<https://www.seg-social.pt/ptss/pssd/home?dswid=917>

<https://www.portaldasfinancas.gov.pt/at/html/index.html>

<https://www2.adse.pt/>

<https://www.gov.pt/>

<https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/49-2024-875899341>

<https://mosaico.gov.pt/homepage>

<https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/49-2024-875899341>

<https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDE1MAEA4Ox4%2bQUAAAA%3d>

<https://digital-strategy.ec.europa.eu/pt/policies/digital-public-services>

https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/71d28fd3ebab610e8025849700556ddb?OpenDocument&ExpandSection=1&Highlight=0,Servi%C3%A7os,P%C3%BAblicos,Digitais#_Section1

<https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/24f55d51b9ef81c5802586420056fde8?OpenDocument&Highlight=0,Servi%C3%A7os,P%C3%BAblicos,Digitais>

<https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/7ce0c57ab175e9d8802586be004af936?OpenDocument&Highlight=0,Servi%C3%A7os,P%C3%BAblicos,Digitais>

https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=4A0268&nid=4&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo

<https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2016-106603618>

<https://www.cada.pt/natureza-e-missao>

https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2248&tabela=leis

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT>

https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=80&tabela=leis

https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=4&tabela=leis

https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?ficha=201&artigo_id=&nid=4&pagina=3&tabela=leis&nversao=&so_miolo=

https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=3118&tabela=leis&nversao=

<https://tribunais.org.pt/>

<https://justica.gov.pt/>

<https://www2.gov.pt/noticias/etribunal-uma-nova-plataforma-online-para-mandatarios-e-magistrados>

<https://www.citius.mj.pt/portal/default.aspx>

<https://www.citius.mj.pt/portal/consultas/servicoshome.aspx>

<https://tca-norte.tribunais.org.pt/sitaf/>

<https://www.solicitador.org/gpesc/login.jsp>

<http://www.pepex.pt/acesso-agrave-plataforma.html>

<https://islean-consulting.fr/fr/transformation-digitale/dematerialisation-services-publics-enjeux/>

<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/activities/digital-programme>

<https://anacom.pt/render.jsp?contentId=1807954>

<https://cnnportugal.iol.pt/programa-do-governo/inteligencia-artificial/governo-quer-usar-inteligencia-artificial-nos-servicos-publicos/20250614/684d7ae7d34e3f0bae9f602f>

<https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDE1MAEA4Ox4%2bQUAAAA%3d>

<https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDE1MAEA4Ox4%2bQUAAAA%3d>

<https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2021-164870244>

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401689

https://expresso.pt/economia/economia_tecnologia/2025-02-11-governos-locais-da-china-comecam-a-utilizar-deepseek-para-aumentar-eficiencia-cb356a82

<https://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2025/03/The-Cambridge-Handbook-of-the-Law-Ethics-and-Policy-of-Artificial-Intelligence.pdf>

<https://www.erdalreview.eu/free-download/979125994752913.pdf>

COMPLIANCE E RESPONSABILIDADE CRIMINAL, CIVIL E ADMINISTRATIVA: CASO LOJAS AMERICANAS

Paulo André Pedroza de Lima¹

IDP- Brasília

Gracyele Siqueira Nunes Nogueira²

IDP- Brasília

<https://doi.org/10.62140/PLGN960774756>

Sumário: 1 1- Introdução: breve tópico sobre compliance: Lojas Americanas comparando com o caso Siemens; 2. Compliance e responsabilidade penal a ser aplicável; 3. Do crime e as sanções no direito penal; 4. Conclusão.

Resumo: Este artigo analisa o caso de fraude contábil envolvendo as Lojas Americanas, ocorrido em 2023, que gerou prejuízos estimados em cerca de R\$ 40 bilhões e impacto significativo no mercado financeiro. A empresa passou

¹ Aluno do Mestrado Profissional em Direito, Justiça e Desenvolvimento do IDP Brasília. Mestre em Direito Privado no Centro Universitário 7 de Setembro (UNI7); Especialista em Direito e Processo Tributário pelo Damásio Educacional; LLM em Direito Empresarial pela FGV-RJ; MBA Executivo pela AMBEV; MBA em Marketing pela FGV-RJ; MBA em Formação de Empreendedores pela ESPM; Graduado em Direito pelo Centro Universitário 7 de Setembro (UNI7) e em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Já foi secretário de finanças no município de Juazeiro do Norte – Ce. Hoje atua como advogado e empresário.

² Mestranda em Direito Profissional pelo IDP em Brasília. Graduada em Direito pela Universidade Regional do Cariri (2008), graduação em Ciências Contábeis pela Universidade Estácio de Sá (2021). Especialista em Direito Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas – LLM (2020). Especialista em Direito e Processo do Trabalho pela Faculdade CERS em 2023. Especialista em Direito Tributário pelo IBMEC Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (Rio de Janeiro) em 2021. Graduada em Administração pela Faculdade Estácio de Sá. Especializando em MBA de gestão de Tributos pela USP. Especializando em MBA em Processo e Recursos nos Tribunais Superiores pelo IDP. Atua como advogada no escritório de advocacia Paulo André Lima Sociedade Unipessoal de Advocacia. Atua do ramo de Publicidade Oficial junto a imprensa oficial da União (DOU) e Estado (DOE/CE) desde 2005.

por um processo de recuperação judicial para se ajustar e evitar a falência. O plano de recuperação judicial foi aprovado pelos credores em dezembro de 2023 e homologado em juízo em fevereiro de 2024. A dívida da empresa foi renegociada para que a empresa passe a ter lucro em 2025. Possibilitando os credores financeiros a transformação de seu crédito em participação acionária das Lojas Americanas e tendo que observar uma série de restrições que serão abordadas no texto. O objetivo da pesquisa é investigar a possibilidade de responsabilização penal da pessoa jurídica e das pessoas físicas envolvidas, à luz do direito brasileiro e espanhol. A metodologia utilizada foi dedutiva e bibliográfica, com base em documentos oficiais e literatura especializada. Os resultados apontam falhas nos mecanismos de compliance da empresa, bem como a ausência de penalidades criminais efetivas. A análise do relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados revelou a necessidade de aprimoramento legislativo para lidar com fraudes corporativas. Conclui-se que, embora existam dispositivos legais aplicáveis, como os previstos na Lei de Crimes Ambientais, a responsabilização penal das empresas privadas ainda carece de previsão específica no ordenamento jurídico brasileiro. Propõe-se, ao final, um incentivo à denúncia por informantes de boa-fé como instrumento de aperfeiçoamento do combate ao crime econômico.

Palavras-chave: Penal Econômico. Fraude. Lojas Americanas. Responsabilidade Penal. Regulação.

Abstract: This article analyzes the accounting fraud case involving Lojas Americanas, which occurred in 2023, resulting in estimated losses of approximately R\$40 billion and a significant impact on the financial market. The company underwent a judicial recovery process to adjust and avoid bankruptcy. The judicial recovery plan was approved by creditors in December 2023 and ratified by the court in February 2024. The company's debt was renegotiated so that the company would start to make a profit in 2025. This enabled financial creditors to transform their credit into equity in Lojas Americanas and had to observe a series of restrictions that will be addressed in the text. The objective of the research is to investigate the possibility of criminal liability of the legal entity and individuals involved, in light of Brazilian and Spanish law. The methodology used was deductive and bibliographic, based on official documents and specialized literature. The results point to flaws in the company's compliance mechanisms, as well as the absence of effective criminal penalties. The analysis of the report by the Parliamentary Inquiry Committee of the Chamber of Deputies revealed the need for legislative improvements to deal with corporate fraud. The conclusion is that, although applicable legal provisions exist, such as those provided for in the Environmental Crimes Act, the criminal liability of private companies still lacks specific provisions in the Brazilian legal system. Finally, the proposal is to encourage reporting by good-faith informants as a tool to improve the fight against economic crime.

Keywords: Economic Criminal Law. Fraud. Lojas Americanas. Criminal Liability. Regulation.

1- INTRODUÇÃO BREVE TÓPICO SOBRE COMPLIANCE: LOJAS AMERICANAS COMPARANDO COM CASO SIEMENS

Em 11 de janeiro de 2023 as Lojas Americanas divulgam o “Fato Relevante³” ao mercado informando inconsistências contábeis no valor de 20 bilhões de reais, com reflexos nas constas de caixa e fornecedores. Segundo a Comissão Parlamentar de inquérito (2022) essas informações fizeram os valores despencarem 77% do seu valor no dia posterior ao anúncio. A empresa, em 13 de janeiro de 2023, obteve tutela cautelar antecedente pedida pelo Grupo Americanas.⁴ A decisão suspendeu toda e qualquer possibilidade de bloqueio, sequestro ou penhora de bens do grupo, bem como adiou a obrigação de pagar suas dívidas durante a validade da cautelar, vindo posteriormente a apresentar o pedido de recuperação judicial perante o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ) (RIO DE JANEIRO, 2023)⁵.

A Comissão de Valores Mobiliários (CVM) só veio apurar irregularidades posteriormente ao fato relevante comunicado ao mercado. Demonstrando uma fragilidade de controles sancionatórios⁶. A origem de todo

³ Fato relevante é uma das formas que uma empresa de capital aberto tem para prestar informações para o mercado. Ele é usado quando a companhia precisa divulgar um dado muito importante para os investidores. O dever de divulgar essas informações ao mercado está presente na Resolução nº 44/21 da Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Esse é o órgão responsável pela criação da regulamentação e fiscalização do mercado nacional.

⁴ O Grupo Americanas era composto por Americanas S.A., B2W Digital Lux e JSM Global

⁵ Para se ter uma dimensão da proporção desse rombo nas contas da companhia, o valor de mercado da Americanas S.A. é de aproximadamente R\$ 11 bilhões, sendo que o seu patrimônio líquido apurado em setembro era de R\$ 14,7 bilhões. Conforme estimativas apresentadas à CPI, o passivo encoberto da Americanas S.A. superou a monta de R\$ 40 bilhões, com prejuízo para mais de 150 mil acionistas (CPI DAS AMERICANAS, 2023, p. 22).

⁶ São inúmeros inquéritos que acontecem em relação a empresa e seus acionistas, conselheiros e diretores. Entre eles: (i) Inquérito Administrativo CVM nº 19957.000946/2023- 08, instaurado em 27/1/2023, para investigação de possível uso de informação privilegiada (insider trading) – decorrente de outro processo, aberto em 12/01/2023, para apurar eventuais irregularidades nas negociações com ativos de emissão da companhia; e o (ii) Inquérito Administrativo CVM nº 19957.000952/2023-57,

o problema decorreu de um tipo específico de operação financeira realizada pelas Lojas Americanas, conhecida como operação forfait, ou simplesmente risco sacado⁷ (CPI DAS AMERICANAS, 2023, item 3.3). A Comissão de Valores Mobiliários (CVM) alertou, em ofícios, sobre o problema causado pela contabilização do risco sacado (ou forfait). Tal procedimento aumenta artificialmente o lucro antes de juros, impostos, amortização e depreciação (Ebitda, em inglês), resultando em estoques inflados e margem bruta distorcidas como principais consequências (CPI DAS AMERICANAS, 2023, p. 23). A empresa e seus controladores comprometeram as seguintes sanções⁸:

- Injeção pelos acionistas controladores de R\$ 12 bilhões em aumento de capital na empresa⁹.

- A empresa se obriga a vender ativos para capitalizar a operação e diminuir sua concentração no mercado¹⁰.

Notou-se a ausência do compliance na condução das atividades da empresa. Este termo representa conformidade, obediência, cumprimento e adequação. No âmbito empresarial, relaciona-se à conformidade às normas, leis e regulamentos aplicáveis a uma determinada atividade empresarial, em termos de padrões éticos e morais. Compliance é o conjunto de práticas e disciplinas adotadas pelas empresas com o objetivo de alinhar sua conduta corporativa à observância das normas e políticas governamentais aplicáveis à respectiva área de atuação (CAVALIERI, 2020, p. 18).

instaurado em 27/1/2023, para apuração de eventuais irregularidades relacionadas às inconsistências contábeis divulgadas por Americanas S.A., no Fato Relevante do dia 11/1/2023.

⁷ Trata-se de mera operação triangular em que as vendas são antecipadas pelos fornecedores via empréstimo bancário que, por seu turno, são quitados mediante o pagamento de juros compostos. A lógica de tal operação é simples: ela serve para que o fornecedor dos produtos receba antes, porém tal pagamento se dá mediante empréstimo bancário realizado pela varejista.

⁸ As sanções da recuperação judicial não deixam de ser uma penalidade com a empresa. Que deverá ter sua composição acionária alterada, com redução do seu escopo empresarial, e diretores e acionistas penalizados. Mas não houve sanção na seara criminal nem em penas da lei de recuperação judicial.

⁹ Estes controladores detêm 30,12% do capital social da companhia.

¹⁰ Sendo estas empresas a Hortifruti Natural da Terra, com 75 lojas em quatro estados, e três centros de distribuição; a Uni. Co, empresa de franquias detentora de marcas com Imaginarium e Puket; e analisar a possibilidade de venda, mediante avaliação de plataformas próprias: AME, de meios de pagamento, e operação digital (marketplace e estrutura ligada, com possibilidade de alcance da venda direta).

Os programas de compliance, que são normas estruturantes para promover o cumprimento das leis, precisam estar em sintonia com os princípios constitucionais¹¹.

Ainda que esta norma não fosse expressa, a política de autorregulação encontra na Constituição sua legitimação, irradiando seus efeitos para vários ramos do Direito. Isso é evidenciado pelas legislações anticorrupção, da livre-concorrência e pelo arcabouço que trata dos sistemas protegidos pelas normas do direito penal econômico (ABBOUD; DE MENEZES, 2019, p. 42). A prevenção e a apuração de ilícitos ocorrem a partir da criação de estruturas internas, procedimentos de auditoria, incentivos à comunicação de irregularidades e da elaboração e efetiva aplicação de códigos de ética no ambiente corporativo (CAVALIERI, 2020, p. 18)¹².

No Brasil, embora a previsão do compliance já estivesse presente na Lei Anticorrupção, o referido instrumento ainda carecia de maior regulamentação, o que veio com a edição do Decreto nº 8.420/2015. Em seu artigo 41, o Decreto prevê que o programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades, bem como na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com o objetivo de detectar e sanar

¹¹ Esse regramento está inserido no contexto da ordem econômica brasileira. Os princípios precursores, contidos no art. 170 da Constituição da República, regem as normas do compliance (ABBOUD; DE MENEZES, 2019, p. 42).

¹² Aponta-se como marco do surgimento do compliance a edição, em 1977, pelos Estados Unidos da América, da FCPA – Foreign Corrupt Practices Act. Trata-se de legislação que passou a exigir das empresas que operam na Bolsa de Valores de Nova York a adoção de um conjunto de regras voltadas a evitar e punir fraudes ligadas a atos de corrupção. A FCPA, com o novo regime de combate à corrupção que inaugurou, tornou-se um diploma de forte influência na comunidade internacional, que se viu na obrigação de adotar medidas com o mesmo propósito (CAVALIERI, 2020, p. 18). a Convenção sobre a Luta contra a Corrupção de Agentes Públicos Estrangeiros nas Transações Comerciais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada em 31 de outubro de 2003, contendo medidas de prevenção, educação, recuperação de ativos e integridade no sistema de justiça criminal. Merece destaque também a legislação britânica, em especial o Bribery Act (UKBA), editado no ano de 2010, considerado uma das leis que possuem maior ênfase e rigor na prevenção e no combate à corrupção (CAVALIERI, 2020, p. 18).

desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira (CAVALIERI, 2020, p. 20)¹³.

Este regramento é fortemente estudado no escândalo de corrupção envolvendo a Siemens — uma empresa envolvida com corrupção na Alemanha — que demonstrou uma atitude cooperativa com o Departamento de Justiça (DOJ) e com a SEC, em razão das novas leis de compliance nos EUA. A empresa firmou um acordo para a implementação de um programa mundial de compliance, o que impediu as autoridades norte-americanas de impor a multa máxima. O acordo reflete o reconhecimento expresso dos promotores dos EUA quanto à cooperação da empresa, bem como aos novos e extensos esforços de remediação com o programa de conformidade (FONSECA, 2015, p. 51)¹⁴.

Desta forma a Siemens adotou uma série medidas¹⁵ com a adoção de uma nova mentalidade respeitando as normas anticorrupção e cumprindo com os deveres de defesa da concorrência. Em seu código de ética se afirma o apoio a integridade nos negócios em todo o mundo envolvendo funcionários, gestores, membros do Conselho, mas também para clientes, parceiros e todas as demais partes interessadas da empresa.

¹³ Ressalta-se que as leis norte-americana, britânica e as convenções internacionais vieram a mudar as regras de diversos países na defesa da concorrência justa. Como mencionado anteriormente neste estudo de caso e embasado pelos autos do processo, até 1999, o direito alemão não proibia o pagamento de suborno a estrangeiros para garantia de obtenção de negócios, permitindo ainda que essas despesas fossem consideradas dedutíveis (FONSECA, 2015, p. 50).

¹⁴ Baseado nesses fatos, a agência líder para contratos com o governo federal dos Estados Unidos, a Defense Logistics Agency (DLA), emitiu uma determinação formal de que a Siemens continua a ser um contratante responsável para os negócios do governo dos EUA (FONSECA, 2015, p. 53).

¹⁵ Para atingir esses objetivos foram criados nossas normas, regulamentos internos e requerimentos legais. O Código de Conduta Profissional é o nosso código coletivo de práticas e forma a base do nosso trabalho. Sendo obrigatório o acesso entre os stakeholders em com o Departamento Jurídico e de Compliance a qualquer momento. Foi criado um Canal de Denúncias, o Tell Us, e um Ombudsperson para apurar informações referente possíveis condutas indevidas pelos agentes da empresa. As mensagens são sempre verificadas de forma justa, rápida e profissional. É garantida a proteção especial, com a permanência do anonimato (SIEMENS, 2023). Dentro do seu código de conduta, são abordados problemas como lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo, integridade financeira, proteção de dados e privacidade, escolha de parceiros que se submetam ao seu código, além de questões relacionadas a direitos humanos e meio ambiente (SIEMENS, 2023). Hoje a empresa é referência em compliance mundial.

No Brasil temos a introdução da Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013)¹⁶. A lei impõe a responsabilização às pessoas jurídicas sem exigir a prova de conduta culposa, bastando a simples prática de ato contra a Administração Pública, aplicando-se a responsabilidade por culpa objetiva (FONSECA, 2015, p. 30). Mas a norma é inaplicável para pessoa jurídica na prática de ilícitos. Sendo uma lacuna legal sobre quais normas devem ser aplicadas nos delitos feitos por empresas privadas na sua atuação em relacionamentos contratuais que deixem de envolver o setor público.

2- COMPLIANCE E RESPONSABILIDADE PENAL A SER APLICÁVEL

A falta de articulação entre a esfera reguladora estatal e os programas de compliance é um problema. Não existem incentivos e desincentivos que moldem a alteração da cultura antitética das empresas. Dentro deste arcabouço ainda em construção, cria-se uma regulação estatal excessiva, com alto risco de captura das agências pelas organizações, que buscam preservar a viabilidade de grandes empresas para evitar riscos sistêmicos econômicos, gerando um sistema criminológico e penal falho (BARRILARI, 2021, p. 41-63)¹⁷.

O próprio Estatuto Social da empresa, previa o funcionamento, de forma permanente, do comitê de auditoria. As atribuições do Comitê de Auditoria, previstas em seu regimento interno, estão em conformidade com o Regulamento do Novo Mercado, competindo-lhe, ainda, "assessorar o Conselho de Administração no monitoramento e controle de qualidade das demonstrações

¹⁶ Lei que trata da responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira.

¹⁷ Como referência, as Americanas, como listadas no segmento diferenciado do Novo Mercado da B3, deveriam, por força da autorregulação, instalar um comitê de auditoria — estatutário ou não estatutário — que tenha como atribuições, dentre outras: (i) opinar na contratação e destituição dos serviços de auditoria independente; (ii) avaliar as informações trimestrais, demonstrações intermediárias e demonstrações financeiras; (iii) acompanhar as atividades da auditoria interna e da área de controles internos da companhia; e (iv) avaliar e monitorar as exposições de risco da companhia (CPI DAS AMERICANAS, 2023, p. 43).

financeiras, nos controles internos, no gerenciamento de riscos e compliance" (CPI DAS AMERICANAS, 2023, p. 43).

Ainda com todos estes controles de compliance, a empresa provocou um enorme dano financeiro a seus *stakeholders*¹⁸. A ausência de penalidades efetivas aos controladores e acionistas geram a sensação de que a fraude compensa. O valor aportado pelos acionistas é ínfimo em relação ao patrimônio declarado do trio controlador. E mesmo a CVM, órgão estatal regulador ainda analisa as penas a ser aplicadas aos sancionados. E os acordos são relativamente baratos em relação ao prejuízo ao mercado. A CVM¹⁹, quando este artigo foi escrito, ainda está analisando os vários procedimentos sancionatórios abertos contra gestores da empresa²⁰.

Já a B3²¹, que é uma entidade privada aplicou multas aos administradores, membros do conselho de administração e ao comitê de

¹⁸ **References to stakeholders** and the use of stakeholder analysis as a tool have become increasingly popular in the management, development and health policy fields during the last decade. This popularity reflects a recognition among managers, policy makers and researchers of the central role of stakeholders (individuals, groups and organizations) who have an interest (stake) and the potential to influence the actions and aims of an organization, project or policy direction. BRUGHIA, Ruairí; VARVASOVSKY, Zsuzsa. Stakeholder analysis: a review. **Health policy and planning**, v. 15, n. 3, p. 239-246, 2000. P. 239.

¹⁹ A Comissão de Valores Mobiliários (CVM) foi criada em 07/12/1976 pela Lei 6.385/76, com o objetivo de fiscalizar, normatizar, disciplinar e desenvolver o mercado de valores mobiliários no Brasil. A CVM é uma entidade autárquica em regime especial, vinculada ao Ministério da Fazenda, com personalidade jurídica e patrimônio próprios, dotada de autoridade administrativa independente, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes, e autonomia financeira e orçamentária.

²⁰ O Colegiado da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) rejeitou em março de 2024 a proposta de termo de compromisso apresentada pelo ex-diretor presidente da Americanas, Sergio Rial, entre outros, e pelo ex-diretor de relações com investidores da varejista, João Guerra, em processo administrativo sancionador (PAS). Rial propôs o pagamento de R\$ 1,28 milhão. A CVM, por outro lado, aceitou a proposta da atual diretora de relações com investidores da companhia, Camille Loyo Faria, no valor de R\$ 2,4 milhões. Com o acordo, o processo sancionador envolvendo a executiva no órgão regulador foi encerrado (NETTO, 2024).

²¹ A B3 é uma das principais empresas de infraestrutura de mercado financeiro no mundo, com atuação em ambiente de bolsa e de balcão. Sociedade de capital aberto – cujas ações (B3SA3) são negociadas no Novo Mercado –, a Companhia integra os índices Ibovespa, IBRX-50, IBRX e Itag, entre outros. Reúne ainda tradição de inovação em produtos e tecnologia e é uma das maiores em valor de mercado, com posição global de destaque no setor de bolsas. As atividades incluem criação e administração de sistemas de negociação, compensação, liquidação, depósito e registro para todas as principais classes de ativos, desde ações e títulos de renda fixa corporativa até derivativos de moedas, operações estruturadas e taxas de juro e de commodities. A B3 também opera como contraparte central garantidora para a maior parte das operações realizadas em seus mercados e oferta serviços de central depositária e de central de registro. Por meio da sua Infraestrutura para Financiamento, veículos e imóveis, a Companhia oferece produtos e serviços que suportam o processo de análise e aprovação de crédito em todo o território nacional. tornando o processo de financiamento mais ágil e seguro.

auditoria. Além da retirada do selo Novo Mercado²². A atitude de *private enforcement* foi aplicada, ainda que as multas tenham sido baixas, pois os valores aplicados variavam entre 200 e 300 salários-mínimos em média por pessoa física condenada²³.

O delito corporativo está sendo tratado administrativamente em esferas privada e pela agência reguladora. No Brasil, para estes casos, não tem regulação com sanções a pessoa jurídica na esfera criminal. Se este procedimento fosse aberto na Espanha, caberia a responsabilização penal da pessoa jurídica. O Tribunal Supremo espanhol entende que a responsabilidade da pessoa jurídica deve ser fundamentada em um crime corporativo construído a partir da comissão de um crime anterior cometido por uma pessoa física (GOMEZ-JARA DIEZ, 2016, p. 6).

Exigindo-se a proclamação de um fato próprios segundo critérios de imputação diferenciados e adaptados à especificidade da pessoa jurídica. E na investigação pelo juiz de instrução deve analisar o bom funcionamento dos elementos estruturais e elementos organizacionais associados aos modelos de prevenção.

No Brasil a lei de Recuperação Judicial e de Falências aplica sanções criminais. Um dos crimes é o crime de *fraude a credores* (ou *estelionato falencial*), previsto no artigo 168 da Lei de Falências, que prevê pena de três a seis anos para quem "*Praticar, antes ou depois da sentença que decretar a falência, conceder a recuperação judicial ou homologar a recuperação extrajudicial, ato fraudulento de que resulte ou possa resultar*

Informação disponível no sítio https://www.b3.com.br/pt_br/b3/institucional/quem-somos/ acessado em 12 mai. 2024

²² Lançado no ano 2000, o Novo Mercado estabeleceu desde sua criação um padrão de governança corporativa altamente diferenciado. A partir da primeira listagem, em 2002, ele se tornou o padrão de transparência e governança exigido pelos investidores para as novas aberturas de capital, sendo recomendado para empresas que pretendam realizar ofertas grandes e direcionadas a qualquer tipo de investidor (investidores institucionais, pessoas físicas, estrangeiros etc.).

²³ Para mais detalhes ver o relatório da SUMÁRIO DE DECISÃO DO PROCESSO DE ENFORCEMENT – OFÍCIO 402/2023-DIE. Disponível em <https://www.b3.com.br/data/files/CF/65/38/DC/6C0BB810F2AB77B8AC094EA8/Sumario%20de%20Decisao%20-%20Americanas%20-%20Processo%20de%20Enforcement%20-%20Estruturas%20de%20Fiscalizacao%20e%20Controle.pdf>. Acessado em 12 mai. 2024.

prejuízo aos credores, com o fim de obter ou assegurar vantagem indevida para si ou para outrem"²⁴.

A falta de incentivos de penalidades maiores, que poderiam ser afastamento dos membros do conselho de administração de participar de novos conselhos por tempo determinado; ou impossibilidade dos administradores de exercer a função diretiva em outras empresas por determinado período, entre outras sanções, ajudariam a afastar a cultura antiética empresarial brasileira de ter o compliance “para inglês ver”.

3- DO CRIME E SUA SANÇÃO NO DIREITO PENAL

Adequando os princípios da criminologia, a teoria desenvolvida por Sutherland como causa explicativo-geral da criminalidade foi denominada de teoria da associação diferencial (theory of differential association). Nesse caso, o comportamento criminoso, como qualquer outro, é consequência de um processo que se desenvolve no meio de um grupo social, ou seja, é algo produzido pela interação com indivíduos que violam determinadas normas. A causa geral para o delito, em todo agrupamento social, seria a aprendizagem. Segundo Sutherland, o crime resulta do contato com atitudes, valores, pautas de conduta e definições favoráveis à desobediência da lei (SOUZA, 2011, p. 111).

O baixo risco de condenação existente no Brasil e as penas brandas facilitam o ambiente para a criminalidade dentro do modelo da associação diferencial. A análise econômica do direito oferece ferramentas matemáticas úteis

²⁴ O parágrafo 1º do artigo 168 ainda prevê o aumento de pena de 1/3 (um terço) a 1/6 (um sexto) se o agente: "I – elabora escrituração contábil ou balanço com dados inexatos; II – omite, na escrituração contábil ou no balanço, lançamento que deles deveria constar, ou altera escrituração ou balanço verdadeiros". Mas estes crimes só podem ser imputados àqueles fizeram conduta delituosa no processo de recuperação judicial. Não existe a penalidade dos atos prévios danosos que levam a empresa a solicitar ajuda judicial no processo recuperacional. Somente depois de iniciado o procedimento de recuperação judicial da empresa, se for novamente praticado o delito por algum diretor da empresa, a falência será a penalização da empresa e poderá se aplicar o crime de fraude a credores para o responsável.

para estabelecer parâmetros de precaução exigidos nas atividades econômicas com risco de eventos danosos (PEDROZA DE LIMA, 2024, p. 57).

A empresa tem a possibilidade de calcular se prefere arcar com o custo preventivo para evitar indenizações futuras motivadas pela sua negligência ou se prefere arriscar e correr o risco de sofrer indenizações arbitradas por magistrados (GROSSMAN; CEARLEY; COLE, 2007, p. 1). Os sistemas de precaução para evitar a ocorrência dos danos apresentar podem apresentar um custo potencial maior que os danos provocados pela conduta delitiva empresarial. A empresa pode preferir arcar com os custos de judicialização.

Os agentes econômicos podem estimar matematicamente estes custos. Deste modo calcula-se de modo racional se preferem arcar com custos judiciais ou investimento sem prevenção. E assim podem os gestores e membros dos conselhos optarem em correr riscos temerários já que a pena é leve e incentiva ao risco para a prática do crime empresarial.

A aplicação por si só do direito penal econômico não vai garantir também a solução para fraudes similares. Concordo com a preocupação dos representantes da Escola de Frankfurt em relação ao risco de o legislador deixar-se seduzir pela ideia da utilização açodada do Direito Penal como uma espécie de panaceia para os problemas urgentes da modernidade econômica e da tutela ambiental, esquecendo-se de que o Direito Penal deve ser o último recurso normativo para a prevenção dos graves danos sociais (princípio da última ratio) (SOUZA, 2011, p. 135).

No Brasil, existe uma grande certeza da impunidade penal nos crimes de colarinho branco, principalmente porque o Supremo Tribunal Federal tomou decisões que garantem a liberdade do acusado. O processo tende a ser longo e sem o risco imediato de perda da liberdade do criminoso, especialmente após a decisão do STF que pôs fim à possibilidade de prisão após condenação em segunda instância (RICHTER, 2019). Outra polêmica decisão do STF, mais recente, refere-se à validade dos acordos de leniência em crimes econômicos. Acordos celebrados ainda na década passada, durante a Operação Lava-Jato, foram revisados, com as sanções aplicadas extintas ou modificadas em benefício dos réus (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2024).

O acordo de cooperação técnica celebrado entre a Controladoria-Geral da União (CGU), a Advocacia-Geral da União (AGU), o Ministério da Justiça e Segurança Pública e o Tribunal de Contas da União (TCU) para o combate à corrupção no Brasil, especialmente em relação aos acordos de leniência da Lei 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção, ainda sofre questionamentos pelos órgãos de controle (SCHLOTTFELDT, 2021, p. 307).

O acordo celebrado em 2020, mediado pelo STF, previa a atuação dos órgãos de combate à corrupção de maneira cooperativa, colaborativa e sistêmica, buscando desenvolver uma cultura de chamamento das demais instituições públicas com atuação no sistema anticorrupção para o exercício de suas atribuições e competências, promovendo atuações conjuntas com cooperação e coordenação, especialmente diante de grandes casos de corrupção. Contudo, o Ministério Público Federal recusou-se a assinar o acordo, apontando vários problemas técnicos que precisariam ser solucionados para aprimorar o combate à corrupção empresarial (SCHLOTTFELDT, 2021, p. 312).

Apesar deste acordo ser para responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, temos o desincentivo judicial de que mesmo acordos de colaboração celebrados em juízo podem ser revistos, nas cortes superiores.

A posição da lei brasileira não é a mesma seguida pelo Departamento de Justiça norte-americano, conforme estabelecido no Memorando Yates. Em setembro de 2015, a Procuradora-Geral Adjunta Sally Yates divulgou um memorando a todos os procuradores do Departamento de Justiça, detalhando princípios que devem ser seguidos ao tratar da responsabilidade individual dos dirigentes empresariais na prática de crimes corporativos. O foco do documento é a “responsabilidade individual por irregularidades corporativas” (BARRILARI, 2021, p. 231).

E a celebração de acordos pode gerar um caminho mais fácil para se compreender a conduta antijurídica promovida pelos administradores da empresa. Assim se podem criar regulamentos para evitar sua repetição, principalmente pelos órgãos e plataformas que podem utilizar sanções (no caso

das Americanas a CVM, a B3 e na esfera legiferante federal, a Câmara dos Deputados).

Existe o risco da manipulação do poder público na formação dos acordos de colaboração entre empresas e entidades sancionadoras, especialmente em razão do déficit de informação dos órgãos de controle sobre o delito, os fatos executados e as condutas dos agentes. Há também o risco de, no processo, serem indicados apenas parte dos delitos, devido ao excesso de técnica contábil, administrativa e à peculiaridade da atividade produtiva (BARRILARI, 2021, p. 234).

De acordo com o relatório da CPI, as medidas administrativas que podem ser adotadas pela CVM no caso de verificação de condutas ilícitas, nos termos da Lei 6.385/76, não incluem a determinação de pagamento de indenização a título de reparação de danos materiais ou morais. Nesse caso, o prejudicado, achar pertinente, pode recorrer ao Poder Judiciário. Ajuizada a demanda, o juiz intimará a CVM para, querendo, oferecer parecer ou manifestação, nos termos do art. 31 da Lei nº 6.385/76²⁵

A CPI apresentou no seu trabalho uma proposta de lei que trata de sanções sobre casos semelhantes. Discutiu-se na CPI sobre a ação de responsabilidade civil contra o administrador de sociedade anônima, sobre a ação de reparação de danos contra acionistas controladores e auditores independentes de sociedade anônima. Tratou também sobre a divulgação de fatos relevantes, sobre a devolução de bônus e vantagens condicionadas a desempenho da companhia na ocorrência de erros ou fraudes que reduziram esse desempenho. Analisando inclusive sobre a alteração do prazo de prescrição das ações que especifica para o combate ao crime econômico.

²⁵ Art. 31 - Nos processos judiciais que tenham por objetivo matéria incluída na competência da Comissão de Valores Mobiliários, será esta sempre intimada para, querendo, oferecer parecer ou prestar esclarecimentos, no prazo de quinze dias a contar da intimação. § 1º - A intimação far-se-á, logo após a contestação, por mandado ou por carta com aviso de recebimento, conforme a Comissão tenha, ou não, sede ou representação na comarca em que tenha sido proposta a ação. § 2º - Se a Comissão oferecer parecer ou prestar esclarecimentos, será intimada de todos os atos processuais subsequentes, pelo jornal oficial que publica expedientes forense ou por carta com aviso de recebimento, nos termos do parágrafo anterior. § 3º - A comissão é atribuída legitimidade para interpor recursos, quando as partes não o fizeram § 4º - O prazo para os efeitos do parágrafo anterior começará a correr, independentemente de nova intimação, no dia imediato aquele em que findar o das partes.

Segue-se a tendência do Memorando Yates, que prevê a responsabilização individual dos gestores. Isso ocorre porque as peculiaridades do direito penal empresarial também impactam significativamente a esfera da imputação subjetiva. Fenômenos absolutamente necessários ao funcionamento de empresas modernas, como a fragmentação, a segmentação, a canalização e a filtragem de informações, dificultam — quando não impossibilitam — a prova do dolo em sua acepção tradicional. Tal assimetria compromete qualquer expectativa de sincronização entre a informação e a tomada de decisão (ROSSETO; DA CONCEIÇÃO, 2021, p. 163).

A CPI das Americanas indicou que o Código Penal poderia ser aplicado em três artigos contra os indiciados nos processos administrativos da CVM. Seriam enquadrados os crimes de falsidade ideológica (art. 299 do Código Penal), manipulação de mercado (art. 27-C da Lei nº 6.385, de 1976) e insider trading (art. 27-D da Lei nº 6.385, de 1976). A referida lei, de caráter extravagante, dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários (CPI DAS AMERICANAS, 2023, p. 283-290).

Foram apresentados quatro projetos de lei visando sancionar condutas de agentes empresariais, mas apenas um deles propõe alteração no Código Penal. Este projeto busca tipificar o crime de infidelidade patrimonial, caracterizado pela conduta de abusar dos poderes de administração de um patrimônio alheio, incumbidos por lei, ordem legal ou negócio jurídico, com o objetivo de obter vantagem de qualquer natureza em benefício próprio ou de terceiros, mediante infração do dever de salvaguarda, causando prejuízo ao patrimônio administrado (CPI DAS AMERICANAS, 2023, p. 307-310).

A pena seria de um a cinco anos de reclusão. O crime prevê o prejuízo patrimonial a diminuição do patrimônio, a perda de uma oportunidade fundamentada na obtenção de um incremento patrimonial esperado ou a frustração de um fim almejado pelo titular do patrimônio.

Mas com a possibilidade de sanções mais gravosas se o crime for cometido na administração de pessoa jurídica de direito privado. Ou, se o crime envolver ardil ou artifício em operação financeira ou com valores mobiliários, que

afete a estabilidade ou a credibilidade do sistema financeiro nacional ou do mercado de capitais.

E interessante que se propõe uma maior proteção ao informante de boa-fé, alterando a lei 13.608/2018²⁶. Nesta proposta cria-se um incentivo financeiro para o informante. Caso suas informações disponibilizadas resultarem em recuperação de produto ou proveito de conduta ilícita, ou ensejarem aplicação de sanção pecuniária, poderá ser fixada recompensa em favor do informante em até 10% (dez por cento) do valor recuperado ou do montante da sanção pecuniária paga.

Este seria um incentivo real para que o denunciante indicasse o crime e exporia todos os detalhes desde o planejamento a execução. No caso das Americanas, somente com o aporte de capital dos sócios, o informante teria o ganho de aproximadamente. cem milhões de reais.

4- CONCLUSÃO

No artigo se analisa a possibilidade de aplicação da responsabilidade penal da pessoa jurídica no caso da fraude das lojas americanas. Ainda que no Brasil, na lei de crimes ambientais exista esta possibilidade, a corrente majoritária no estudo do direito penal econômico ainda trabalha com os conceitos da responsabilidade subjetiva das pessoas físicas que atuaram no controle das decisões ou com a responsabilidade de evitar eventos danosos (administradores, conselheiros, auditores, entre outros).

A empresa somente pode ser penalizada efetivamente com a decretação da falência (caso descumpra o plano de recuperação judicial). Pois até mesmo as sanções de vendas de ativos, no curso do processo recuperacional, ajudam a empresa a reaver seu folego financeiro e assim focar na administração do núcleo central de seu negócio.

²⁶ CPI AMERICANAS. P. 316-320. Esta lei dispõe sobre o serviço telefônico de recebimento de denúncias e sobre recompensa por informações que auxiliem nas investigações policiais.

Após análise da CPI das Americanas, em seu relatório final, veio a apresentar projetos de lei com alterações no âmbito penal. Mas ainda assim a responsabilidade penal da pessoa jurídica é descartada. Mas existe uma primeira ideia de que creio ser revolucionária que é a criação do incentivo financeiro (e não através do desincentivo de penas criminais ou administrativas) ao informante de boa-fé.

Este incentivo ajudará na investigação dos processos do direito penal econômico. Processos que podem se transformar em megaprocessos²⁷. E assim esta modalidade de processo para apurar as condutas e responsabilidades criminais terão a possibilidade de serem mais eficazes. Já que a estrutura societária e empresarial é complexa²⁸.

Assim, se conclui que ainda não existe sinalização nos casos de fraudes envolvendo empresas privadas, as sanções criminais não são ainda aplicáveis no direito brasileiro.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges; DE MENEZES, Joyceane Bezerra. Compliance empresarial e responsabilidade civil: fundamentos, técnicas e estratégias de implementação. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

²⁷ MALAN, Diogo. Megaprocessos criminais e direito de defesa. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 159, n. 2019, p. 45-67, 2019. O autor considera que a fisiologia dos chamados megaprocessos criminais (conhecidos na doutrina estrangeira como *maxi trials*, *maxiprocessi*, *monstreverfahren* etc.). um fenômeno processual cada vez mais recorrente na realidade do sistema de administração da justiça criminal, especialmente na persecução da criminalidade organizada e dos crimes de cariz econômico-financeiro, ao que tudo indica até a presente data a doutrina nacional não logrou formular construção teórica consistente sobre os megaprocessos criminais

²⁸ prática de delitos econômicos como a lavagem de capitais ou a gestão temerária no âmbito da estrutura complexa de uma instituição financeira de capital aberto, a qual pode contar com sua própria cadeia de controladas, subsidiárias integrais, sociedades de propósito específico, além da própria assimetria de informações que existe entre os órgãos societários e entre estes e o corpo de empregados, terceirizados, parceiros e assim por diante. Em casos que contam com agentes dispersos, é quase impensável recorrer ao paradigma clássico da autoria individual, haja vista a distância entre o(s) tomador(es) de decisão e o fato delitivo. Em face de problema, a prática e a doutrina recorrem a soluções de ordem distinta.

ABBOUD, Georges; DE MENEZES, Paulo Roberto Brasil Teles. Programas de compliance e a proteção do mercado: o combate à corrupção e à deslealdade concorrencial. *Revista dos Tribunais*, v. 1007, 2019, p. 37-64.

BARRILARI, Claudia Cristina. Crime empresarial, autorregulação e compliance. *Revista dos Tribunais*, 2021.

BARRILARI, Claudia Cristina. Passado e futuro da responsabilidade penal corporativa. In: SOUZA, Luciano Anderson de (Org.). *Compliance no direito penal*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2021. v. 5, p. 41-63.

BRUGHA, Ruairí; VARVASOVSKY, Zsuzsa. Stakeholder analysis: a review. *Health Policy and Planning*, v. 15, n. 3, p. 239-246, 2000.

CAMARA DOS DEPUTADOS. Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar as inconsistências da ordem de 20 bilhões da empresa Americanas S.A. Brasília: Câmara dos Deputados, setembro de 2023. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2023/09/Relatorio-Final-CPI-da-Americanas-4set2023.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2024.

CAVALIERI, Adriana. Programa de compliance: prevenção e combate à corrupção no ambiente corporativo. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

CAVALIERI, Davi Valdetaro Gomes. O compliance como mecanismo de combate à corrupção. *Fórum Administrativo–FA*, Belo Horizonte, v. 20, p. 18-22, 2020.

DEPARTMENT OF JUSTICE (DOJ) UNITED STATES OF AMERICA. USA vs. Siemens Aktiengesellschaft, Siemens S.A. (Argentina), Siemens Bangladesh Ltd., and Siemens S.A. (Venezuela). United States District Court for the District of Columbia, 2008. Disponível em: <https://www.justice.gov/sites/default/files/criminal-fraud/legacy/2013/05/02/12-12-08siemensvenez-sent.pdf>.

FONSECA, Luciana Silveira. Compliance e responsabilidade penal da pessoa jurídica: uma análise da Lei Anticorrupção. São Paulo: Saraiva, 2015.

FONSECA, Nadine Corrêa Machado. Turnaround de empresas com problemas de compliance - o caso Siemens. 2015. Dissertação (Mestrado em Gestão Empresarial) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2015.

GOMEZ-JARA DIEZ, Carlos. Delito corporativo y responsabilidad penal de las personas jurídicas: un desarrollo coherente de la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Diario LA LEY, nº 8830, 23 set. 2016.

GROSSMAN, Peter Z.; CEARLEY, Reed W.; COLE, Daniel H. Uncertainty, insurance and the Learned Hand formula. Law, Probability and Risk, v. 5, n. 1, p. 1-18, 2007.

MALAN, Diogo. Megaprocessos criminais e direito de defesa. Revista Brasileira de Ciências Criminais, v. 159, 2019, p. 45-67.

MORENO OCAMPO, Luis. Structural Corruption and Normative Systems: The Role of Integrity Pacts. In: TULCHIN, Joseph S.; ESPACH, Ralph H. (Org.). Combating Corruption in Latin America. Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2000. p. 53-70.

MORENO OCAMPO, Luis. Enfrentando a corrupção: o papel da lei penal nos países em desenvolvimento. São Paulo: Editora Max Limonad, 2000.

NETTO, Victoria. CVM rejeita acordo com ex-diretores da Americanas Sergio Rial e João Guerra. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2024/03/26/cvm-rejeita-acordo-com-ex-diretores-da-americanas-sergio-rial-e-joao-guerra.ghml>. Acesso em: 12 mai. 2024.

PEDROZA DE LIMA, Paulo André. Dano extrapatrimonial no setor de transporte aéreo de passageiros. São Paulo: Editora Dialética, 2024.

RICHTER, André. STF derruba validade da prisão após a segunda instância. Agência Brasil, 7 nov. 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2019-11/stf-derruba-validade-da-prisao-apos-segunda-instancia>. Acesso em: 12 mai. 2024.

ROSSETO, Luiz Henrique Carneiro; DA CONCEIÇÃO, Pedro Augusto Simões. Estruturas societárias e imputação penal: entre governança corporativa e teoria do delito. In: COSTA, Isac Silveira da; MARTINELLI, João Paulo; SIMÕES DA CONCEIÇÃO, Pedro Augusto (Orgs.). O Empresário no Banco dos Réus: responsabilidade civil, administrativa e penal na atividade empresarial. 1. ed. Belo Horizonte; São Paulo: D'Plácido, 2021. p. 159-181.

SCHLOTTFELDT, Flávio. Acordo de leniência e compliance: a responsabilização da pessoa jurídica na Lei Anticorrupção. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

SCHLOTTFELDT, Shana. Acordo de Leniência e o Acordo de Cooperação Técnica de agosto de 2020: porque o Ministério Público não é (e não deveria ser) signatário. Revista Thesis Juris, v. 10, n. 2, p. 294-316, 2021.

SIEMENS. Código de Conduta Profissional da Siemens. Berlin; Munique: Siemens AG, 2023. Disponível em: <https://assets.new.siemens.com/siemens/assets/api/uuid:d4b082a8-2eb4-4c89-a580-86d757418647/Codigo-de-Conduta-.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2025.

SIEMENS. Programa de compliance: diretrizes e princípios. 2023. Disponível em: <https://www.siemens.com/global/en/company/compliance.html>. Acesso em: 28 abr. 2025.

SOUZA, Artur de Brito Gueiros. Da criminologia à política criminal: direito penal econômico e o novo direito penal. In: Inovações no direito penal econômico: contribuições criminológicas, político-criminais e dogmáticas. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2011. p. 105-145.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF suspende julgamento de recursos contra nulidade de provas utilizadas em acordo de leniência da Odebrecht. 27 fev. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=528157&ori=1>. Acesso em: 12 mai. 2024.

GOVERNO DIGITAL E RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA: A ACCOUNTABILITY EM PLATAFORMAS AUTOMATIZADAS

Digital government and administrative accountability: accountability in automated platforms

Rafaella Christina Gomes¹

PUC-MG

<https://doi.org/10.62140/RCG941844467>

Sumário: 1. Introdução: governo digital e plataformas digitais; 2. A Lei n. 14.129/2021 no contexto do Governo Digital; 3. A *accountability* em plataformas digitais; 4. Conclusão. Referências.

Resumo: Este artigo propõe uma reflexão crítica sobre o papel das plataformas digitais automatizadas no contexto da gestão pública contemporânea. As transformações impulsionadas pelo avanço tecnológico têm reconfigurado as formas de interação entre o Estado e a sociedade, ampliando a capacidade de coleta, processamento e uso de dados em tempo real, com impactos significativos na eficiência e na transparência administrativa. Analisa-se como essas plataformas contribuem para a agilização de processos decisórios, a simplificação de rotinas administrativas e a oferta de serviços públicos mais acessíveis e responsivos. A pesquisa, de natureza bibliográfica, visa examinar os desdobramentos jurídicos e administrativos decorrentes da incorporação dessas tecnologias, sobretudo no que tange à responsabilidade dos agentes públicos e à consolidação de mecanismos de *accountability*. Conclui-se que é imperativo que os gestores públicos estejam tecnicamente preparados e eticamente comprometidos para enfrentar os

¹ Mestre em Administração pela PUC MG. Administradora pela UFSJ. Graduanda em Direito pelo UNIPTAN – Centro Universitário Presidente Tancredo de Almeida Neves. Especialista em Contratações Públicas pela UFMG (em andamento). Especialista em Licitações e Contratos pela PUC PR. MBA em Gestão Estratégica de Pessoas pela UFSJ. Especialista em Gestão Estratégica em Departamento Pessoal pela PUC MG. Técnica em Segurança do Trabalho pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas. Certificada pela APMG Internacional em PPPs e Concessões (CP3P-F). Certificada em Licitações e Contratos Administrativos pela ENAP. Gerente Administrativa da Companhia de Desenvolvimento de Minas Gerais (CODEMGE). Redatora voluntária do Instituto Brasileiro de Educação em Gestão Pública (IBEGESP). Voluntária do Projeto de Extensão Interioriza TJDMG - Direito Desportivo. Membro do Grupo de Pesquisa em Direito e Negócios do Esporte da Sociedade Brasileira de Direito Desportivo (SBDD). E-mail: rafaella.christina@hotmail.com . Link ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-5859-1273>.

desafios da transformação digital, de modo a assegurar o uso responsável, eficiente e inclusivo dessas ferramentas em benefício do interesse público.

Palavras-chave: *Accountability*; Gestão Pública; Plataformas digitais; Responsabilidade.

Abstract: This article presents a critical reflection on the role of automated digital platforms within contemporary public management. Technological advancements have significantly reshaped the interaction between the State and society, enhancing the capacity for real-time data processing and fostering greater administrative efficiency and transparency. This study examines how such platforms support decision-making processes, streamline administrative routines, and facilitate the delivery of more accessible and responsive public services. Through a bibliographic research approach, the article explores the legal and administrative implications arising from the adoption of these technologies, with particular attention to the accountability of public officials. The findings highlight the imperative for public agents to remain technically equipped and ethically committed to navigating the challenges of digital transformation, ensuring that these platforms are employed in a responsible, effective, and inclusive manner in service of the public interest.

Keywords: *Accountability*; *Public Management*; *Digital Platforms*; *Responsibility*.

1. INTRODUÇÃO: GOVERNO DIGITAL E PLATAFORMAS DIGITAIS

A Administração Pública tem passado por transformações significativas impulsionadas pelos avanços tecnológicos, especialmente após a promulgação da Lei nº 14.129², de 29 de março de 2021, que institui diretrizes para a consolidação do Governo Digital e o aprimoramento da eficiência estatal. Essa normatização marca o início de um novo ciclo de modernização administrativa, promovendo a

² BRASIL. Lei n. 14.129, de 29 de março de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm.

integração de ferramentas digitais aos processos governamentais, com o objetivo de atualizar suas práticas diante das exigências da sociedade em rede³.

No centro dessa transformação, as plataformas digitais assumem papel estratégico, ao mesmo tempo em que introduzem desafios relevantes quanto à responsabilização dos agentes públicos. Questões como a disseminação de desinformação, a violação da privacidade de dados e o uso inadequado de algoritmos tornam-se cada vez mais urgentes, exigindo mecanismos de responsabilização que equilibrem, de forma proporcional, a liberdade de expressão e a proteção dos direitos fundamentais⁴. A ampla disseminação e o alcance exponencial das informações em ambientes digitais reforçam a necessidade de novos paradigmas normativos e éticos na atuação estatal.

Nesse contexto, o Governo Digital não se restringe à simples digitalização ou automação de serviços públicos, mas representa uma mudança estrutural na forma como o Estado se organiza para cumprir suas funções essenciais. Trata-se de um modelo de gestão orientado por dados, interoperabilidade, inovação e maior participação social, que redefine a interface entre o cidadão e o poder público⁵.

É possível afirmar que, no âmbito governamental, a transformação digital se manifesta fortemente por meio da adoção de plataformas digitais, refletindo o avanço tecnológico do Brasil. Esse processo se torna ainda mais evidente com a entrada em vigor da Lei n. 14.129/21, que estabelece regras, normas e diretrizes a serem observadas, inserindo as plataformas digitais em um novo contexto regulatório⁶.

O Brasil tem demonstrado avanços nesse campo, especialmente com a implementação da Lei n. 14.129/21⁷, que estabelece princípios, diretrizes e

³ CARVALHO, L.B. Governo digital e direito administrativo: entre a burocracia, a confiança e a inovação. **Rev. Direito Adm.**, v. 279, n. 3, p. 115-148, 2020.

⁴ ALBUQUERQUE, M.R.; et al. Transformação digital no setor público: tendências e implicações. **Adm.**, v. 1, n. 1, p. 1-15, 2024.

⁵ CRISTÓVAM, J.S.S.; SAIKALI, L.B.; SOUSA, T.P. Governo Digital na Implementação de Serviços Públicos para a Concretização de Direitos Sociais no Brasil. **Seqüência**, n. 84, p. 209-242, abr. 2020.

⁶ CRISTÓVAM, J.S.S.; SAIKALI, L.B.; SOUSA, T.P. Governo Digital na Implementação de Serviços Públicos para a Concretização de Direitos Sociais no Brasil. **Seqüência**, n. 84, p. 209-242, abr. 2020.

⁷ BRASIL. **Lei n. 14.129, de 29 de março de 2021**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm.

instrumentos voltados à transformação digital do setor público. Dentre seus objetivos, destacam-se a desburocratização dos serviços, o incentivo à inovação, a ampliação do acesso à informação e o fortalecimento do controle social sobre a gestão pública⁸.

De modo geral, constata-se que a incorporação de tecnologias digitais tem modificado significativamente as dinâmicas de interação entre Estado e sociedade, ampliando a capacidade de gestão de dados e tornando os processos decisórios mais ágeis, eficazes e responsivos. As plataformas automatizadas contribuem para a simplificação de tarefas cotidianas, a prestação de serviços em tempo real e o aumento da transparência administrativa, consolidando-se como instrumentos de mudança institucional.

Diante desse cenário, o presente artigo tem como objetivo examinar os impactos da utilização de plataformas digitais sobre a responsabilidade dos agentes públicos e os desdobramentos no campo do Direito Administrativo. Para tanto, adota-se como método de investigação a revisão bibliográfica, que permite a análise crítica de referenciais teóricos e normativos já consolidados na literatura especializada.

2. A LEI N. 14.129/2021 NO CONTEXTO DO GOVERNO DIGITAL

A Lei nº 14.129/2021, conhecida como Lei do Governo Digital, institui um marco regulatório essencial para a transformação digital na Administração Pública brasileira. Seu objetivo central é estabelecer princípios, diretrizes, regras e instrumentos voltados à modernização da gestão pública por meio da incorporação estratégica de tecnologias digitais, com foco na ampliação da

⁸ BRASIL. Lei n. 14.129, de 29 de março de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm.

eficiência administrativa, na desburocratização dos serviços, na promoção da transparência e no aumento do acesso da população às políticas públicas⁹.

Considerada um pilar do Governo Digital¹⁰ no Brasil, a Lei n. 14.129/2021 auxilia na implementação de políticas públicas digitais, na integração da gestão de riscos, na definição de controles internos e na utilização dos resultados dessa gestão para aprimorar continuamente a governança e o desempenho da Administração Pública¹¹.

A ideia de Governo como Plataforma ganha destaque na referida Lei, configurando-se como um dos elementos fundamentais para a prestação digital dos serviços públicos.¹² Essa concepção está prevista no artigo 18, Inciso III, que dispõe:

Art. 18. São componentes essenciais para a prestação digital dos serviços públicos na administração pública:
I - a Base Nacional de Serviços Públicos;
II - as Cartas de Serviços ao Usuário, de que trata a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017; e
III - as Plataformas de Governo Digital¹³.

Entre os principais aspectos da Lei, destacam-se: Governo como Plataforma, serviços públicos digitais, identificação digital, inovação, transparência e acesso à informação, além de maior participação cidadã. O conceito de Governo como Plataforma refere-se à infraestrutura tecnológica do

⁹ BRASIL. Lei n. 14.129, de 29 de março de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm.

¹⁰ BRASIL. Lei n. 14.129, de 29 de março de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm.

¹¹ ALBUQUERQUE, M.R.; et al. Transformação digital no setor público: tendências e implicações. Adm, v. 1, n. 1, p. 1-15, 2024.

¹² BRASIL. Lei n. 14.129, de 29 de março de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm.

¹³ BRASIL. Lei n. 14.129, de 29 de março de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm.

Gov.br, cuja finalidade é simplificar o acesso e a interação do cidadão com os órgãos públicos.

No que se refere aos serviços públicos digitais, a Lei n. 14.129/2021 incentiva sua prestação em meio digital, promovendo a inovação tecnológica, desburocratização e aumento da participação popular^{14,15}. Quanto à identificação digital, a norma estabelece o uso do CPF e do CNPJ como padrões para acesso aos serviços públicos digitais, com o intuito de facilitar a experiência do cidadão brasileiro.

No eixo da inovação, a Lei n. 14.129/2021 incentiva a criação de laboratórios de inovação, voltados ao desenvolvimento de soluções digitais para a Administração Pública e à melhoria contínua da prestação de serviços. Já no campo da transparência e do acesso à informação, a norma fortalece os preceitos da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), estimulando o uso de plataformas digitais como instrumentos de controle social e de participação cidadã por meio de espaços colaborativos¹⁶.

O principal objetivo da Lei do Governo Digital é promover a eficiência e a inovação na Administração Pública, oferecendo uma série de benefícios, tais como: maior eficiência operacional, melhoria na qualidade dos serviços prestados, redução da burocracia e aumento da transparência. A eficiência é fortalecida com a otimização de processos e com o uso estratégico das tecnologias digitais, que permitem a redução de custos e o melhor aproveitamento dos recursos públicos¹⁷.

A melhoria da qualidade da Administração Pública é favorecida pela digitalização e pela inovação aplicadas à prestação de serviços, proporcionando

¹⁴ BRASIL. **Lei n. 14.129, de 29 de março de 2021.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm.

¹⁵ CRANTSCHANINOV, T.L.; MARQUES, C.S.G. Governo aberto: caminhos para transparência, dados abertos, participação, colaboração e *accountability*. **Cad. Gest. Pública Cid.**, v. 30, p. 1-16, 2025.

¹⁶ BRASIL. **Lei n. 14.129, de 29 de março de 2021.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm.

¹⁷ CARVALHO, L.B. Governo digital e direito administrativo: entre a burocracia, a confiança e a inovação. **Rev. Direito Adm.**, v. 279, n. 3, p. 115-148, 2020.

ao cidadão uma experiência mais eficaz e satisfatória. A desburocratização, por sua vez, resulta da simplificação e digitalização dos processos, gerando maior agilidade no atendimento e resoluções mais céleres¹⁸. De igual forma, a transparência é intensificada ao facilitar o acesso do cidadão às informações públicas por meio de plataformas digitais.

Como se observa, a Lei nº 14.129/2021 — a chamada Lei do Governo como Plataforma — representa um avanço significativo no uso de tecnologias aplicadas à gestão pública. Trata-se de uma iniciativa normativa com elevado potencial de transformação na relação entre Estado e sociedade, contribuindo para a construção de uma Administração mais inovadora, eficiente, transparente e centrada no cidadão.

3. A ACCOUNTABILITY EM PLATAFORMAS DIGITAIS

As inovações tecnológicas têm se tornado tema cada vez mais presente na gestão pública, transformando atividades, reestruturando sistemas gerenciais, organizacionais e administrativos, e contribuindo para uma melhor qualidade nas tomadas de decisão¹⁹. Com o surgimento de novas tecnologias, surgiu também a necessidade de os órgãos do setor público adotarem plataformas digitais em seus diversos processos, a fim de se adaptarem à modernização administrativa, obterem maior agilidade, garantirem segurança dos dados, aumentarem a produtividade e melhorarem a qualidade dos serviços prestados à sociedade. Assim, observa-se que as tecnologias podem ser utilizadas como instrumentos

¹⁸ BRASIL. **Lei n. 14.129, de 29 de março de 2021.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm.

¹⁹ BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Diário Oficial da República Federativa do Brasil,** Brasília, DF, 1º de abr. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm.

eficazes para transmissão de conhecimento, ampliação do acesso, customização de processos e diversas outras finalidades²⁰.

Tais inovações têm contribuído para que os processos na gestão pública se tornem mais céleres, eficientes e sustentáveis, oferecendo aos usuários maior segurança de dados e otimização das rotinas administrativas. Nesse contexto, destaca-se a importância da gestão de dados e da utilização de plataformas digitais, como o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), o sistema Licitações-e, o Compras.gov.br, entre outras²¹.

Na Administração Pública, as plataformas digitais apresentam-se como soluções promissoras para enfrentar desafios complexos da gestão. São instrumentos capazes de facilitar e promover melhorias significativas em diversos setores, sobretudo na prestação de serviços à população. Nesse sentido, as tecnologias digitais tornam-se mecanismos não apenas de automação de processos, mas também de apoio à tomada de decisão qualificada na gestão pública²².

Embora o uso de plataformas digitais no Brasil ainda seja relativamente recente, elas apresentam elevado potencial para promover melhorias nos sistemas de contratação pública, especialmente no que se refere à integridade dos dados e à efetivação dos princípios gerais das licitações e dos contratos administrativos, conforme disposto na Lei nº 14.133/2021^{23,24}.

²⁰ CAMPESTRINI, T.F.; et al. **Entendendo BIM: uma visão do projeto de construção sob o foco da informação**. Curitiba: Editora Tiago Francisco Campestrini, 2015.

²¹ BURITE, A.S.; SACRAMENTO, A.R.S.; RAUPP, F.M. Possíveis implicações da aplicação combinada da blockchain, smart contract e inteligência artificial nas contratações e no orçamento público. **Revista da CGU**, v. 15, n. 27, p. 203-221, 2023.

²² BURITE, A.S.; SACRAMENTO, A.R.S.; RAUPP, F.M. Possíveis implicações da aplicação combinada da blockchain, smart contract e inteligência artificial nas contratações e no orçamento público. **Revista da CGU**, v. 15, n. 27, p. 203-221, 2023.

²³ SANTANA, A.G.; TEIXEIRA, C.N.; AMIM, A.H.C. A viabilidade do uso das tecnologias blockchain e smart contracts na licitação e contratos administrativos a partir da lei 14.133/2021. **Revista de Direito Brasileira**, v. 35, n. 13, p. 249-278, 2023.

²⁴ BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1º de abr. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm.

Essa norma introduziu importantes inovações tecnológicas no campo das licitações e contratos administrativos, a exemplo do artigo 11, inciso IV, que estabelece como um dos objetivos da nova legislação o de “incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável²⁵.” Esse comando legal reforça a importância de considerar, nas contratações públicas, o uso de tecnologias e práticas sustentáveis²⁶. — diretriz que também encontra amparo na Lei nº 14.129/2021 (Lei do Governo Digital). Contudo, a utilização dessas plataformas digitais levanta novos questionamentos quanto à responsabilidade dos agentes públicos, o que remete à discussão sobre o conceito de *accountability*.²⁷

No âmbito do Governo Digital, as novas tecnologias oferecem ferramentas eficazes para responder às demandas por maior transparência e *accountability*. Este último é um conceito voltado ao fortalecimento da confiança pública nas instituições governamentais e envolve aspectos qualitativos como ética, transparência e responsabilidade no uso de recursos públicos²⁸.

A *accountability* implica a obrigação de determinados indivíduos, que exercem funções relevantes na sociedade, justificarem suas ações: o que foi feito, como foi feito, com que recursos e por que se agiu daquela forma. Trata-se, portanto, não apenas de prestar contas em termos quantitativos, mas também de realizar uma avaliação crítica do uso dos recursos públicos, evidenciando os resultados alcançados. Quando ocorrem falhas, essas devem ser igualmente justificadas perante a sociedade. Por essas razões, a *accountability* está intimamente vinculada à ética pública e à responsabilidade na gestão estatal²⁹.

²⁵ BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1º de abr. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm.

²⁶ BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1º de abr. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm.

²⁷ BRASIL. **Lei n. 14.129, de 29 de março de 2021**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm.

²⁸ PEREIRA JUNIOR, D.G.; FONSECA, M.L.; FLORES FILHO, E.G.J. **Governança sustentável**. I. Skema Business School, Belo Horizonte: 2020.

²⁹ SHOMMER, P.C.; QUINONEZ, A.H. *Accountability*, equidade em serviços públicos e governo aberto no Brasil e na Colômbia. **Revista de Administração Pública**, v. 58, n. 5, p. 1-25, 2024.

Dessa forma, compreende-se que a *accountability* representa a obrigação do poder público de prestar contas à sociedade civil e às instâncias competentes, funcionando como um mecanismo de controle social e de cobrança por resultados. Ela se configura como elemento fundamental para o sucesso da gestão pública, na medida em que contribui para prevenir desperdícios, promover eficiência e garantir a integridade da atuação governamental³⁰.

Sendo um conceito centrado na responsabilidade, a *accountability* relaciona-se diretamente com o uso do poder público e com a destinação de recursos que pertencem aos cidadãos, e não aos políticos. Ela exige explicações e justificativas para as decisões tomadas, estabelecendo uma relação de responsabilidade mútua entre governo e sociedade, assegurando, assim, maior controle social sobre a Administração Pública. Nas compras públicas, por exemplo, seu papel é crucial no combate à corrupção, ao promover maior transparência e responsabilização dos envolvidos³¹.

A *accountability* aplicada às plataformas digitais constitui uma ferramenta democrática destinada ao fortalecimento da cidadania. Ela viabiliza o controle social e contribui para tornar mais claros e eficientes os sistemas de fiscalização das contas públicas, ao exigir que informações sobre a estrutura e funcionamento do governo sejam amplamente divulgadas à população³².

Considerando as novas possibilidades proporcionadas pelas plataformas digitais no contexto do Governo Digital, torna-se viável promover maior transparência na gestão pública por meio da adoção de tecnologias inovadoras. No entanto, também é necessário reconhecer os impactos que essas plataformas

³⁰ SHOMMER, P.C.; QUINONEZ, A.H. *Accountability*, equidade em serviços públicos e governo aberto no Brasil e na Colômbia. **Revista de Administração Pública**, v. 58, n. 5, p. 1-25, 2024.

³¹ PEREIRA JUNIOR, D.G; FONSECA, M.L.; FLORES FILHO, E.G.J. **Governança sustentável** I. Skema Business School, Belo Horizonte: 2020.

³² PEREIRA JUNIOR, D.G; FONSECA, M.L.; FLORES FILHO, E.G.J. **Governança sustentável** I. Skema Business School, Belo Horizonte: 2020.

podem causar na responsabilidade dos agentes públicos, tanto positivos quanto desafiadores ³³.

Tendo por base os impactos positivos que as novas plataformas digitais podem causar na responsabilidade dos agentes públicos, tem-se a transparência e fácil acesso à informação; maior eficiência e agilidade nos processos; contribui no combate a corrupção pelo fato de as plataformas digitais conferirem transparência, dificultando esta prática e aumentar a responsabilização dos agentes públicos³⁴.

Quanto aos impactos negativos proporcionados pelas novas plataformas digitais podem causar na responsabilidade dos agentes públicos, é possível apontar a segurança de dados pelo fato de elas aumentarem a exposição a ataques cibernéticos e possibilidade de vazamento de dados sensíveis; desinformação causada pelas plataformas digitais ao serem utilizadas na disseminação de notícias falsas e conteúdo prejudicial; responsabilidade por conteúdo de terceiros; desafios na moderação de conteúdo³⁵.

Para os agentes públicos, esses impactos exigem adaptação à nova realidade digital, o que demanda capacitação contínua, treinamento específico e reformulação de processos e políticas internas, a fim de garantir o uso ético e eficiente das plataformas digitais.

4. CONCLUSÃO

A análise realizada ao longo deste estudo evidenciou que a inovação tecnológica possui um papel central na redefinição dos paradigmas da

³³ FERREIRA, L.C.R. Governo por plataforma e serviços públicos na Lei nº 14.129/2021: considerações para uma transformação digital adequada. **A&C: Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 3, n. 11, 2023.

³⁴ CARVALHO, L.B. Governo digital e direito administrativo: entre a burocracia, a confiança e a inovação. **Rev. Direito Adm.**, v. 279, n. 3, p. 115-148, 2020.

³⁵ CARVALHO, L.B. Governo digital e direito administrativo: entre a burocracia, a confiança e a inovação. **Rev. Direito Adm.**, v. 279, n. 3, p. 115-148, 2020.

Administração Pública, sobretudo a partir da promulgação da Lei nº 14.129/2021, conhecida como Lei do Governo Digital. Esse marco normativo impulsiona a modernização da gestão pública ao promover a digitalização de processos, a ampliação do acesso à informação e o fortalecimento dos mecanismos de responsabilização, com destaque para a incorporação do princípio da *accountability*.

Entre os instrumentos de maior impacto nesse processo de transformação destacam-se as plataformas digitais, que vêm modificando de maneira significativa a forma como o Estado se relaciona com os cidadãos. Mais do que ferramentas operacionais, essas plataformas constituem infraestruturas estratégicas para o aprimoramento da gestão pública, ao viabilizarem maior transparência, eficiência, participação cidadã e controle social. Por outro lado, sua adoção também impõe desafios relevantes, sobretudo no que diz respeito à proteção de dados, à gestão de riscos relacionados à desinformação e à responsabilização por conteúdos veiculados em ambientes digitais.

Diante desse cenário, torna-se imperativo que os agentes públicos estejam tecnicamente capacitados e institucionalmente preparados para lidar com as complexidades da governança digital. A adoção de soluções tecnológicas deve ser acompanhada por uma cultura organizacional pautada na responsabilidade, na ética e no comprometimento com o interesse público, a fim de assegurar que os benefícios proporcionados pelas plataformas digitais se revertam efetivamente em melhorias na prestação dos serviços públicos e no fortalecimento da democracia.

Conclui-se, portanto, que a transformação digital da Administração Pública — ancorada na Lei do Governo Digital e na efetivação do princípio da *accountability* — representa uma oportunidade histórica de qualificar a gestão estatal, aproximar o cidadão das decisões governamentais e construir um Estado mais transparente, eficiente e inclusivo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALBUQUERQUE, M.R.; et al. Transformação digital no setor público: tendências e implicações. **Adm**, v. 1, n. 1, p. 1-15, 2024

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1º de abr. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm.

BRASIL. **Lei n. 14.129, de 29 de março de 2021**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14129.htm.

BURITE, A.S.; SACRAMENTO, A.R.S.; RAUPP, F.M. Possíveis implicações da aplicação combinada da blockchain, smart contract e inteligência artificial nas contratações e no orçamento público. **Revista da CGU**, v. 15, n. 27, p. 203-221, 2023.

CAMPESTRINI, T.F.; et al. **Entendendo BIM: uma visão do projeto de construção sob o foco da informação**. Curitiba: Editora Tiago Francisco Campestrini, 2015.

CARVALHO, L.B. Governo digital e direito administrativo: entre a burocracia, a confiança e a inovação. **Rev. Direito Adm.**, v. 279, n. 3, p. 115-148, 2020.

CRANTSCHANINOV, T.L.; MARQUES, C.S.G. Governo aberto: caminhos para transparência, dados abertos, participação, colaboração e *accountability*. **Cad. Gest. Pública Cid.**, v. 30, p. 1-16, 2025.

CRISTÓVAM, J.S.S.; SAIKALI, L.B.; SOUSA, T.P. Governo Digital na Implementação de Serviços Públicos para a Concretização de Direitos Sociais no Brasil. **Seqüência**, n. 84, p. 209-242, abr. 2020.

FERREIRA, L.C.R. Governo por plataforma e serviços públicos na Lei nº 14.129/2021: considerações para uma transformação digital adequada. **A&C: Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 3, n. 11, 2023.

PEREIRA JUNIOR, D.G; FONSECA, M.L.; FLORES FILHO, E.G.J. **Governança sustentável I**. Skema Business School, Belo Horizonte: 2020.

SANTANA, A.G.; TEIXEIRA, C.N; AMIM, A.H.C. A viabilidade do uso das tecnologias blockchain e smart contracts na licitação e contratos administrativos a partir da lei 14.133/2021. **Revista de Direito Brasileira**, v. 35, n. 13, p. 249-278, 2023.

SHOMMER, P.C.; QUINONEZ, A.H. *Accountability*, equidade em serviços públicos e governo aberto no Brasil e na Colômbia. **Revista de Administração Pública**, v. 58, n. 5, p. 1-25, 2024.

SISTEMAS DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL NO DIREITO COMPARADO: UMA ANÁLISE DO MODELO BRASILEIRO EM FACE DOS PARADIGMAS PORTUGUÊS E ESPANHOL

*Criminal investigation systems in comparative law: an analysis of the Portuguese and Spanish
paradigms*

Vinícius Rodrigues Alves¹

Universidade de Salamanca

<https://doi.org/10.62140/VRA823984115>

Sumário: 1. Contextualização histórica e atual do inquérito policial no Brasil; 2.2. Sistemas de investigação criminal em Portugal e Espanha; 2.1. Estrutura e Funcionamento dos Órgãos de Investigação Criminal em Portugal; 2.2 Sistema de investigação criminal na Espanha; 2.3 Comparação dos Procedimentos de Investigação Criminal entre Portugal e Espanha; 3.3. Sistema de investigação criminal: análise do modelo brasileiro em face dos paradigmas português e espanhol; Considerações finais.

Resumo: Este trabalho tem como objetivo analisar o sistema de investigação criminal no Brasil, com foco no inquérito policial, que atualmente é o procedimento padrão para a apuração de infrações penais. Através de uma revisão bibliográfica detalhada, foram comparados os sistemas processuais de investigação criminal adotados em Portugal e na Espanha com o modelo brasileiro. Essa análise comparativa destaca a necessidade de modernizar a investigação criminal no Brasil, identificando práticas eficazes nos sistemas português e espanhol que poderiam ser incorporadas à legislação nacional. Conclui-se que a adoção de aspectos específicos dessas legislações estrangeiras, como a maior participação do Ministério Público e a introdução de um juiz de garantias, poderia aprimorar significativamente a eficiência e a proteção dos direitos fundamentais na fase pré-processual da investigação criminal no Brasil. Essas mudanças visam não apenas aumentar a celeridade e a transparência do processo investigativo, mas também fortalecer a confiança pública nas instituições de

¹ Professor, Escritor, Graduado em Direito pela Faculdade Dr. Francisco Maeda - Fafram. Mestre em Segurança Pública, Direito Penal e Direitos Humanos pela Universidade de Salamanca - Espanha (Usal). Pós-Graduado em Ciências Criminais pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto - Universidade de São Paulo. Membro da Associação Brasileira dos Advogados Criminalistas. Presidente da RARI (Rede Ação e Reação Internacional) - SP. E-mail: dr.viniciusrodriguesalves@yahoo.com.br

justiça.

Palavras-chave: Inquérito Policial. Investigação Criminal. Direito Comparado. Brasil. Portugal. Espanha. Reforma Legal. Sistema Processual. Ministério Público. Modernização Jurídica. Eficiência Investigativa. Direitos Fundamentais. Transparência. Justiça Criminal.

Abstract: This paper aims to analyse the criminal investigation system in Brazil, focusing on the police enquiry, which is currently the standard procedure for investigating criminal offences. Through a detailed bibliographical review, the procedural criminal investigation systems adopted in Portugal and Spain were compared with the Brazilian model. This comparative analysis highlights the need to modernise criminal investigation in Brazil, identifying effective practices in the Portuguese and Spanish systems that could be incorporated into national legislation. It concludes that the adoption of specific aspects of these foreign laws, such as greater participation by the Public Prosecutor's Office and the introduction of a judge of guarantees, could significantly improve efficiency and the protection of fundamental rights in the pre-procedural phase of criminal investigation in Brazil. These changes aim not only to increase the speed and transparency of the investigative process, but also to strengthen public confidence in the institutions of justice.

Keywords: Police enquiry. Criminal Investigation. Comparative Law. Brazil. Portugal. Spain. Legal Reform. Procedural System. Public Prosecutor's Office. Legal Modernisation. Investigative Efficiency. Fundamental Rights. Transparency. Criminal Justice.

INTRODUÇÃO

O inquérito policial, principal instrumento de coleta de dados na investigação criminal no Brasil, tem suas origens no século XIX, adotando características que atendiam à realidade da época, como apontam França, Neto e Santos (2018). No entanto, com as demandas contemporâneas por eficiência processual e maior proteção aos direitos fundamentais, surge a necessidade de modernizar esse procedimento, especialmente frente aos avanços tecnológicos.

O problema investigado neste artigo refere-se à inadequação do inquérito policial aos desafios atuais da investigação criminal, que exige maior eficiência e garantias de proteção aos investigados. A questão central é: como analisar esse

instrumento à luz das boas práticas internacionais, possibilitando um sistema mais ágil e justo para o contexto brasileiro?

O principal objetivo deste artigo é analisar o sistema de investigação criminal no Brasil, com foco no inquérito policial, comparando os modelos de investigação criminal adotados em Portugal e na Espanha. A ideia é analisar como tais sistemas podem oferecer soluções que atendam ao cenário atual brasileiro, ampliando a eficiência das investigações e assegurando melhor proteção aos direitos fundamentais. Portugal e Espanha foram escolhidos por apresentarem mecanismos específicos de maior controle judicial e a participação ativa do Ministério Público desde as etapas iniciais da investigação. A metodologia utilizada é a análise comparativa dos sistemas de investigação criminal desses dois países, a fim de identificar elementos passíveis de adaptação ao ordenamento jurídico brasileiro.

Os resultados dessa análise indicam que, em Portugal, a inclusão precoce do Ministério Público nas investigações garante maior celeridade e controle sobre os procedimentos, enquanto na Espanha, o juiz de instrução oferece uma supervisão imparcial e protetiva dos direitos fundamentais durante a coleta de provas. A combinação desses elementos poderia aprimorar o inquérito policial no Brasil, tornando-o mais transparente e eficiente, como demonstrado nas experiências estrangeiras analisadas.

O presente artigo argumenta que a estrutura jurídico-administrativa brasileira pode se beneficiar tanto da supervisão judicial quanto da participação proativa do Ministério Público, modelos observados em Portugal e Espanha. Conforme a análise comparativa realizada, adaptar tais mecanismos no Brasil fortaleceria o equilíbrio entre a autoridade investigativa e a proteção dos direitos fundamentais. Assim, busca-se apontar caminhos para uma reforma que ao mesmo tempo modernize o inquérito policial e reforce a confiança pública nas instituições de justiça criminal.

A estrutura geral do artigo segue a seguinte organização: primeiro, discute-se a contextualização histórica e atual do inquérito policial no Brasil; em seguida, apresenta-se a análise dos sistemas de investigação criminal em Portugal e Espanha, identificando suas características principais; e, por fim, são

realizadas análises das experiências comparadas dos países. Essa abordagem visa garantir uma compreensão clara de como o inquérito pode ser aprimorado, alinhando-se às melhores práticas internacionais.

1. CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA E ATUAL DO INQUÉRITO POLICIAL NO BRASIL

O inquérito policial no Brasil tem uma história de longa data, com suas bases firmadas no século XIX, quando foi formalmente estabelecido como o principal instrumento de investigação criminal por meio da Lei 2033/1871, e posteriormente regulamentado pelo Decreto-Lei 4824. Desde então, seu papel no sistema de justiça permaneceu centralizado na figura da autoridade policial, responsável por conduzir as diligências necessárias ao esclarecimento dos delitos. Segundo Oliveira Neto (2023), o inquérito policial foi concebido como um procedimento escrito e formal, característica que persiste até os dias atuais. Tal formalidade garante que todas as ações investigativas sejam documentadas, sendo este um ponto vital para o controle e validade da prova no processo penal.

Com a promulgação do Código de Processo Penal (CPP) de 1941, o inquérito policial foi reafirmado como o principal instrumento preparatório da ação penal. Francisco Campos, então Ministro da Justiça e relator do projeto, optou por manter o inquérito como um processo preliminar, considerando as dificuldades do Brasil em termos de infraestrutura e comunicação, especialmente nas comarcas mais remotas (CORRÊA; CORDEIRO, 2020). Naquele período, a ausência de um sistema rodoviário eficiente e de tecnologias de comunicação modernas, como o telefone e o telégrafo de uso amplo, tornava inviável a adoção de sistemas mais complexos, como o juizado de instrução, que exigiam presença constante e rápida dos magistrados.

Durante a década de 1950, o Brasil começou a experimentar avanços em sua infraestrutura, impulsionado pelo governo de Juscelino Kubitschek, que priorizou a construção de rodovias para interligar as diversas regiões do país (Transporte em Foco, 2015). Mesmo assim, as limitações tecnológicas continuaram até a popularização de ferramentas como os computadores, nos

anos 1950, e a internet, na década de 1990 (Portal Educação, 2013; Oficina da Net, 2017). Esse contexto justifica por que o legislador da década de 1940 optou por manter o inquérito policial em vez de implementar o juizado de instrução: a realidade brasileira não comportava outras alternativas efetivas.

Atualmente, no entanto, as limitações de infraestrutura e tecnologia que outrora justificaram a adoção do inquérito foram superadas, levando ao questionamento sobre sua adequação ao cenário contemporâneo. Uma das principais críticas ao inquérito, na visão de Dos Santos (2023), é sua natureza inquisitorial, que restringe o direito ao contraditório e à ampla defesa do investigado. Dentro dessa estrutura, o Delegado de Polícia conduz as investigações de forma unilateral, sem a participação ativa da defesa, o que pode comprometer a paridade de armas entre a acusação e a defesa desde o início do processo penal.

Maria Laura Campos Lopes et al. (2023) discutem, justamente, a possibilidade de implementação da investigação defensiva como forma de equilibrar as forças entre acusação e defesa no decorrer do inquérito. A investigação defensiva concede à defesa o direito de produzir provas de maneira antecipada, garantindo ao investigado um papel mais ativo na fase inicial das investigações. Essa prática tem ganhado espaço em diversos países como uma forma de assegurar maior justiça no curso das investigações, alinhando-se com o princípio da ampla defesa.

O inquérito policial brasileiro ainda se caracteriza por uma formalidade e burocracia que, embora garantam o controle processual e a preservação das provas, tornam o procedimento moroso e sujeito a falhas administrativas, como o extravio de documentos (OLIVEIRA NETO, 2023). A documentação extensa, exigida a cada fase processual, transforma o inquérito em um procedimento potencialmente ineficiente, e a falta de um sistema eletrônico integrado dificulta o andamento ágil das investigações, contribuindo para a lentidão do processo investigativo.

Em resposta a essas questões, há propostas de modernização do inquérito policial, sendo a digitalização um foco importante de debate. Martins, De Alcântara e Gallinaro (2018) enfatizam a importância de adotar um

procedimento investigativo virtualizado, que envolveria tanto a digitalização dos autos como a integração de sistemas eletrônicos entre as instituições de segurança, o Ministério Público e o Judiciário. A virtualização reduziria a burocracia, minimizaria o risco de perda de documentos e permitiria uma maior transparência na tramitação dos processos, trazendo o inquérito para a era da informação.

Apesar das inovações tecnológicas que têm potencial para aumentar a agilidade e a eficiência do inquérito, o modelo ainda enfrenta resistências por conta de sua cultura arraigada, especialmente no que se refere à concentração de poder investigativo nas mãos da autoridade policial. A perspectiva de adoção de procedimentos mais participativos, que permitam maior interferência da defesa durante a coleta de provas, tem encontrado tanto apoio quanto oposição no meio jurídico (DOS SANTOS, 2023). Essa postura reflete um paradigma enraizado no sistema brasileiro, que coloca a acusação em posição de vantagem desde as fases preliminares da investigação.

Os desafios de modernização também esbarram na necessidade de investimentos públicos em infraestrutura tecnológica e capacitação de profissionais. Conforme Lopes et al. (2023), para que mecanismos como a investigação defensiva e a virtualização do inquérito sejam adotados de forma eficiente, seria necessário um forte compromisso estatal com a implementação de novas tecnologias e com a formação constante de seus operadores. Essa proposta reflete não apenas a urgência de reformas legislativas, mas também de mudanças culturais no seio das instituições que operam o sistema de justiça.

O caráter inquisitorial do inquérito policial, que confere ampla autonomia à autoridade policial na condução das investigações, facilita uma apuração mais ágil dos fatos, mas o coloca em constante embate com os princípios de preservação dos direitos fundamentais, como o contraditório e a ampla defesa. Em muitos casos, a eficiência do inquérito acaba sendo priorizada em detrimento de garantias processuais fundamentais (OLIVEIRA NETO, 2023). Isso levanta preocupações sobre eventuais abusos e erros no processo investigativo, especialmente em casos de maior complexidade.

Há consenso entre os especialistas de que o inquérito policial, tal como foi

concebido, não pode atender de maneira satisfatória às exigências das sociedades contemporâneas, que cobram maior transparência e equidade nas investigações criminais. Discussões acerca da reforma desse instituto buscam encontrar um ponto de equilíbrio entre a manutenção da autoridade e a eficiência no processo investigativo, com a necessidade crescente de garantir salvaguardas aos direitos fundamentais (MARTINS; DE ALCÂNTARA; GALLINARO, 2018; OLIVEIRA NETO, 2023).

Em síntese, a contextualização histórica do inquérito policial no Brasil revela que sua criação e permanência por tanto tempo foi uma resposta às limitações infraestruturais e de comunicação do país, especialmente durante o século XX. No entanto, com a evolução tecnológica e as demandas por maior eficiência e respeito aos direitos fundamentais, a estrutura do inquérito policial cobra profunda revisão. Como proposto por Martins, De Alcântara e Gallinaro (2018), a digitalização é uma das soluções que pode trazer o inquérito à era moderna, enquanto estudos de Maria Laura Campos Lopes et al. (2023) e Dos Santos (2023) reforçam a importância de se ampliar os direitos da defesa nesse processo crucial para o sistema penal brasileiro.

Portanto, a modernização do inquérito policial brasileiro deve passar por uma transformação que vai além de técnicas e ferramentas digitais; requer também uma mudança de paradigma jurídico. Isso envolve uma postura que preserva não apenas a eficiência das investigações, mas também os direitos fundamentais e a isonomia entre as partes, assegurando que a defesa tenha condições de atuar de forma preventiva e eficaz durante todo o processo investigativo (LOPES et al., 2023; OLIVEIRA NETO, 2023).

2. SISTEMAS DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL EM PORTUGAL E ESPANHA

Neste capítulo, serão analisados os sistemas de investigação criminal em Portugal e Espanha, destacando como ambos os países estruturam e organizam seus órgãos responsáveis por lidar com crimes e manter a segurança pública. O objetivo é oferecer uma visão abrangente e comparativa dessas duas realidades, evidenciando semelhanças, diferenças e particularidades que

influenciam diretamente os procedimentos investigativos em cada nação.

Na seção 2.1, será discutido detalhadamente o sistema português, com ênfase na organização, competências e atuação de instituições como a Polícia Judiciária, a Guarda Nacional Republicana (GNR) e a Polícia de Segurança Pública (PSP). Também serão abordadas as principais legislações que norteiam o processo investigativo, destacando o papel do Ministério Público e a interação entre os diferentes órgãos na condução de investigações criminais.

Já a seção 2.2 trará uma análise do sistema de investigação criminal na Espanha, explorando o funcionamento das suas principais agências, como a Guardia Civil e a Policía Nacional. Além disso, serão descritos os principais procedimentos jurídicos e administrativos que regem as investigações no país, bem como o papel do Poder Judiciário e do Ministério Público na supervisão e condução dessas operações.

Por fim, a comparação entre os dois sistemas permitirá uma avaliação crítica das fortalezas e desafios enfrentados por Portugal e Espanha na área de investigação criminal, contribuindo para uma melhor compreensão sobre cooperação internacional e boas práticas aplicáveis ao contexto investigativo europeu.

2.1. Estrutura e Funcionamento dos Órgãos de Investigação Criminal em Portugal

A estrutura e o funcionamento dos órgãos de investigação criminal em Portugal são caracterizados por uma organização hierárquica e uma clara divisão de competências, envolvendo diversas instituições com responsabilidades específicas. Esses órgãos são regidos pela cooperação entre forças policiais e o Ministério Público, que atua como a entidade supervisora das investigações, garantindo a legalidade dos procedimentos. A coordenação entre as diferentes entidades policiais e judiciárias torna-se essencial para garantir a eficácia na apuração de crimes e a manutenção da ordem pública. Segundo Lourenço (2019), a existência de um sistema coordenado de investigação é crucial para assegurar que as diversas instituições atuem de maneira eficiente e, sobretudo, harmônica.

Entre as principais instituições de investigação criminal em Portugal, a Polícia Judiciária (PJ) assume um papel central. A PJ é responsável pela investigação de crimes complexos, como o tráfico de drogas, terrorismo, crimes cibernéticos e, sobretudo, crimes de corrupção e financeiros. Seu trabalho é desenvolvido em estreita colaboração com o Ministério Público, que determina as linhas de investigação a partir de denúncias ou suspeitas. Além disso, outros órgãos como a Guarda Nacional Republicana (GNR) e a Polícia de Segurança Pública (PSP) também desempenham funções importantes no campo da investigação criminal, atuando principalmente em crimes de menor complexidade e em patrulhamento preventivo para preservar a ordem pública (LOURENÇO, 2019).

A GNR, com uma forte presença nas áreas rurais, tem como uma das suas principais atribuições a investigação de crimes relacionados ao meio ambiente e à área agropecuária, mas também atua em colaboração com a PJ na investigação de crimes organizados. Por outro lado, a PSP opera predominantemente em áreas urbanas e desempenha um papel de apoio logístico e coleta de dados para investigações mais complexas conduzidas pela PJ. Segundo Ferreira (2015), essa divisão de funções entre os diferentes órgãos policiais é fundamental para garantir tanto a segurança pública quanto a eficiência investigativa em todo o território português.

A atuação da Polícia Judiciária também inclui a cooperação internacional por meio de acordos bilaterais e mecanismos europeus, como a Europol e a Interpol. Ferreira (2015) destaca que essa cooperação internacional tem ganhado cada vez mais relevância, especialmente devido à crescente transnacionalidade do crime, com ênfase em delitos como tráfico de pessoas, armas e narcóticos. Um exemplo concreto desse esforço colaborativo é a implementação do Single Point of Contact (SPOC), uma plataforma que centraliza o intercâmbio de informações entre autoridades de diferentes países e facilita o andamento de investigações em que há elementos criminais fora do território português.

Adicionalmente, um dos instrumentos que reforçam essa cooperação internacional são as Equipas de Investigação Conjunta (EIC), formadas no âmbito

da União Europeia para facilitar investigações transnacionais. De acordo com Gonçalves Craveiro (2019), essas equipas têm sido fundamentais para otimizar as investigações que envolvem múltiplos Estados-Membros da UE, agilizando os procedimentos burocráticos e permitindo uma troca mais eficiente de provas e inteligência. Tal estrutura demonstra a importância da flexibilidade e adaptação das instituições portuguesas aos novos cenários do crime organizado global.

Em nível nacional, a coordenação operacional entre os diversos órgãos é estruturada através da plataforma Sistema Integrado de Operações de Segurança (SIOPS) que, segundo Lourenço (2019), é essencial para a otimização do uso de recursos e a coordenação das diversas forças policiais durante operações de larga escala. Este sistema permite que a partilha de informação em tempo real entre as diversas autoridades envolvidas em uma investigação e ajuda na rápida resposta a emergências e operações conjuntas.

Finalmente, ao observar a estrutura robusta do sistema de investigação criminal em Portugal, identifica-se uma estratégia bem delineada de integração entre os órgãos nacionais e internacionais. Como resultado, o país tem conseguido enfrentar com sucesso as demandas crescentes do combate ao crime, especialmente nas vertentes do crime organizado e cibernético. Contudo, como destacam Lourenço (2019), Ferreira (2015) e Gonçalves Craveiro (2019), ainda existem desafios a serem enfrentados, como o reforço da capacitação tecnológica das equipas e a melhoria contínua dos mecanismos de comunicação e investigação colaborativa, tanto no plano interno como internacional.

2.2. Sistema de investigação criminal na Espanha

O sistema de investigação criminal na Espanha é caracterizado por uma estrutura complexa e multifacetada, composta por diversas agências e órgãos que atuam de forma coordenada para combater o crime em seus diferentes âmbitos. Entre as principais entidades envolvidas estão a Polícia Nacional e a Guarda Civil, instituições que possuem competências específicas, mas que frequentemente

trabalham de forma colaborativa em investigações de grande envergadura. Além dessas, o Ministério Público espanhol tem um papel relevante na supervisão e direção das investigações, garantindo a legalidade dos procedimentos. Segundo Sousa (2019), uma das maiores preocupações das autoridades espanholas está relacionada ao combate ao tráfico internacional de estupefacientes, visto que a Espanha é uma das principais portas de entrada dessas substâncias na Europa.

A Polícia Nacional atua principalmente em áreas urbanas, sendo responsável pela investigação de crimes como terrorismo, tráfico de drogas, imigração ilegal e crimes relacionados à propriedade intelectual. Complementarmente, a Guarda Civil desenvolve um importante trabalho em áreas rurais e fronteiriças, combatendo crimes organizados, como o contrabando e o tráfico de pessoas, além de atuar em casos de terrorismo e manutenção da ordem pública. Sousa (2019) aponta que o sucesso na investigação desses crimes, especialmente no tráfico internacional de estupefacientes, deve-se em grande parte à cooperação entre esses dois órgãos, que compartilham informações e realizam operações conjuntas de forma contínua.

No âmbito das investigações criminais mais complexas, a Espanha tem se destacado pelo uso avançado de tecnologia e de bases de dados em suas atividades investigativas. A introdução de bases de dados de perfis de DNA é um exemplo desse avanço tecnológico. Segundo Colaço (2017), o sistema espanhol de armazenamento de perfis de DNA é estruturado de forma eficiente para auxiliar as investigações policiais, especialmente no combate a crimes de homicídio e estupro. O uso desses dados permite uma identificação mais rápida e precisa de suspeitos, facilitando a resolução de crimes que, sem esses recursos, poderiam permanecer insolúveis por longos períodos.

Em investigações de caráter internacional, a Espanha se mantém na vanguarda, colaborando ativamente com organizações como a Europol, Interpol e com países vizinhos, como Portugal, em operações conjuntas. Sousa (2019) destaca o uso da estratégia das "entregas controladas", onde as autoridades permitem a entrada de drogas supervisionadamente no território como parte de uma manobra investigativa que visa dismantlar organizações criminosas transnacionais. Esse tipo de operação exemplifica o sucesso da cooperação internacional na

investigação criminal, política indispensável para o combate ao tráfico de drogas e outras atividades ilícitas de alcance global.

Outro aspecto fundamental do sistema de investigação criminal espanhol é a atuação do Ministério Público, que tem a responsabilidade de supervisionar e coordenar as investigações realizadas pelas forças policiais. Andrade e Brandalise (2023) explicam que a atuação do Ministério Público na Espanha é central para garantir que os procedimentos de investigação sigam todas as normas legais e constitucionais, atuando como uma espécie de "filtro" para evitar abusos ou o uso inadequado de métodos investigativos. O Ministério Público também tem o poder de iniciar investigações de forma autônoma, o que lhe confere uma posição de grande importância na repressão de crimes em território espanhol.

Além disso, a Espanha tem investido na especialização de seus órgãos de investigação, com a criação de divisões focadas em crimes específicos, como o terrorismo e o cibercrime. Com o incremento de ameaças provenientes de organizações terroristas, a Unidad Central de Información Exterior (UCIE), especializada no monitoramento de atividades terroristas, tem sido uma peça-chave na proteção do país. Andrade e Brandalise (2023) reforçam que essa especialização das unidades investigativas permite uma maior eficiência na coleta de informações e na resolução de crimes complexos, integrando tecnologia de ponta à ação policial.

Dessa forma, o sistema de investigação criminal na Espanha se destaca por sua coordenação entre diversas entidades, uso de tecnologia avançada e forte cooperação internacional. O país tem enfrentado desafios significativos, como o tráfico de drogas e terrorismo, com uma abordagem moderna e articulada que envolve tanto instituições nacionais quanto internacionais. Conforme exposto por Sousa (2019), Colaço (2017) e Andrade e Brandalise (2023), o sucesso das investigações na Espanha está intrinsecamente ligado à combinação de tecnologia, especialização e cooperação, tornando-o um exemplo a ser seguido no combate ao crime organizado e transnacional.

2.3. Comparação dos Procedimentos de Investigação Criminal entre Portugal e Espanha

A comparação entre os sistemas de investigação criminal de Portugal e Espanha revela semelhanças significativas, mas também algumas diferenças importantes, especialmente em termos de organização, atuação e cooperação internacional. Ambos os países possuem estruturas policiadas por diversas instituições especializadas, que atuam com um alto grau de coordenação interna e externa, porém com algumas distinções em suas competências e metodologias de investigação. Tanto em Portugal quanto na Espanha, as forças policiais e o Ministério Público exercem papéis centrais na condução e supervisão das investigações, garantindo que elas sejam realizadas conforme a legislação vigente. Segundo Lourenço (2019) e Andrade e Brandalise (2023), o papel preponderante do Ministério Público na supervisão das investigações é um ponto crucial em ambos os sistemas.

No que se refere à organização dos órgãos investigativos, as duas nações compartilham uma estrutura dividida entre várias forças de segurança, com competências distintas, mas complementares. Em Portugal, a Polícia Judiciária (PJ) é a principal agência de investigação criminal, responsável por crimes complexos e de grande impacto, enquanto a Guarda Nacional Republicana (GNR) e a Polícia de Segurança Pública (PSP) atuam em investigações de pequena escala ou em áreas rurais e urbanas, respectivamente (LOURENÇO, 2019). Já na Espanha, essa divisão de funções fica a cargo da Polícia Nacional, que opera sobretudo em áreas urbanas e enfrenta crimes ligados ao terrorismo e tráfico de drogas, e da Guarda Civil, que tem atuação focada em áreas rurais e fronteiriças, mas que também lida com crimes organizados (SOUSA, 2019). Em ambos os países, a especialização das diferentes forças permite uma atuação mais focada e eficaz.

Quanto ao uso de tecnologia e bases de dados, ambos os países têm feito avanços significativos, com a Espanha destacando-se pelo maior uso de tecnologias investigativas, como as bases de dados de perfis de ADN. Segundo Colaço (2017), o sistema espanhol tem se mostrado mais robusto nesse aspecto, permitindo a identificação eficiente de suspeitos em investigações complexas, enquanto Portugal ainda segue um modelo mais incipiente em termos de coleta e armazenamento de perfis genéticos, mesmo que o uso dessa tecnologia

também esteja ganhando terreno. Isso coloca a Espanha em uma posição de superioridade no uso de plataformas tecnológicas para a investigação criminal, o que facilita a resolução de crimes mais rapidamente através de um cruzamento mais abrangente de informações.

No que diz respeito à colaboração internacional, Portugal e Espanha possuem posturas bastante alinhadas, considerando a relevância da cooperação para o combate a crimes transnacionais. Segundo Ferreira (2015) e Sousa (2019), tanto Portugal quanto Espanha participam ativamente de iniciativas conjuntas, sendo a Europol e a Interpol duas das principais plataformas utilizadas por ambos para intercâmbio de informações e realização de operações transfronteiriças. A estratégia das "entregas controladas", por exemplo, é significativamente utilizada pelos dois países na luta contra o tráfico de drogas. Contudo, a Espanha parece ter um envolvimento mais direto e ativo em operações deste tipo devido à sua proximidade geográfica com o norte da África, uma região de intensa atividade criminoso ligada ao tráfico de drogas.

Outro aspecto relevante de diferença entre os dois sistemas é a estruturação e influência das Equipas de Investigação Conjunta (EIC) no combate a crimes que atravessam fronteiras. Gonçalves Craveiro (2019) aponta que Portugal tem se beneficiado muito dessas equipas, especialmente no contexto da União Europeia, para realizar investigações que envolvem vários países simultaneamente. Na Espanha, essas equipas também têm tido um papel importante, especialmente na luta contra o terrorismo e o tráfico humano, áreas nas quais o país está mais envolvido devido à sua posição geoestratégica no sul da Europa. Ambas as nações, contudo, mostram-se altamente alinhadas no que tange à cooperação europeia.

Por fim, enquanto Portugal apresenta um sistema de investigação mais centrado na coordenação interna entre seus órgãos de segurança e uma maior ênfase no respeito às normativas do Ministério Público em operações locais de grande porte (LOURENÇO, 2019), a Espanha evidencia um enfoque mais tecnológico e internacionalizado em suas investigações, permitindo também maior flexibilidade no uso de métodos alternativos, como o cruzamento de dados genéticos e operações transnacionais em larga escala (COLAÇO, 2017;

SOUSA, 2019). Ambos os sistemas, no entanto, enfrentam desafios similares no que tange à crescente sofisticação do crime organizado e da criminalidade cibernética, mostrando que a continuidade de suas cooperações e o incremento de suas capacidades tecnológicas serão fatores centrais para o futuro de suas investigações criminais.

3. SISTEMA DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL: ANÁLISE DO MODELO BRASILEIRO EM FACE DOS PARADIGMAS PORTUGUÊS E ESPANHOL

A investigação criminal desempenha um papel essencial no combate à criminalidade em qualquer sistema jurídico. Ao comparar os modelos de investigação criminal do Brasil com os paradigmas português e espanhol, observa-se um conjunto de semelhanças no que tange à estrutura hierárquica e as funções das principais instituições de segurança, além de diferenças significativas na forma como essas investigações são conduzidas e supervisionadas, especialmente no tocante ao papel do Ministério Público e à utilização de tecnologias e inovações processuais. Cada país, movido por suas particularidades históricas, culturais e legais, adota caminhos distintos para atingir os mesmos objetivos: garantir a segurança pública e a eficácia no combate à criminalidade.

No Brasil, o sistema de investigação criminal é predominantemente definido pela atuação das Polícias Cíveis e Polícia Federal, com a coordenação e supervisão direta do Ministério Público, um órgão que tanto no Brasil quanto em Portugal e na Espanha exerce um papel crucial na fiscalização da investigação. No contexto brasileiro, a Polícia Federal é responsável pelas investigações que envolvem crimes contra a União, enquanto as Polícias Cíveis atuam a nível estadual. O Ministério Público brasileiro possui a prerrogativa de acompanhar e, em muitos casos, iniciar e conduzir investigações de maneira independente, o que lhe confere grande poder e flexibilidade dentro do sistema processual penal (ANDRADE; BRANDALISE, 2023). Este enfoque garante um elevado controle sobre as investigações, mas pode gerar conflitos de competência com as forças policiais.

Em comparação, Portugal tem uma estrutura similar, onde a Polícia Judiciária (PJ) assume a função preponderante na investigação criminal de maior complexidade — delitos como tráfico de drogas, corrupção e crimes cibernéticos. A Guarda Nacional Republicana (GNR) e a Polícia de Segurança Pública (PSP) exercem funções mais táticas e preventivas, cobrindo desde o patrulhamento ostensivo até a investigação de crimes menos sofisticados (LOURENÇO, 2019). Assim como no Brasil, o Ministério Público português detém a supervisão das investigações e pode direcionar atos investigativos, mas a prática de conduzir investigações próprias, como ocorre no Brasil, é menos frequente.

Já na Espanha, a divisão das forças policiais é semelhante à de Portugal, com a Polícia Nacional e a Guardia Civil tendo papéis distintos, mas complementares. A Polícia Nacional atua principalmente em áreas urbanas e tem responsabilidade sobre crimes como tráfico de drogas e terrorismo, enquanto a Guardia Civil atua em áreas rurais e fronteiriças (SOUZA, 2019). O Ministério Público espanhol também tem participação ativa nas investigações, direcionando-as em colaboração com as forças de segurança, mas sem o mesmo grau de protagonismo que se observa no Brasil, onde o Ministério Público pode, em determinadas condições, conduzir diretamente uma investigação. Na Espanha, o sistema se mantém mais centrado no controle judicial tradicional.

Um dos pontos de destaque das diferenças entre os sistemas reside no uso de tecnologia e ferramentas modernas na condução das investigações. A Espanha, por exemplo, vem se destacando pelo uso eficiente de bases de dados de perfis de ADN no auxílio à identificação de suspeitos e na resolução de crimes (COLAÇO, 2017). Essa inovação tem conferido maior celeridade e eficácia nas investigações criminais, especialmente em casos complexos como homicídios e violências sexuais. Embora essas tecnologias também tenham sido introduzidas nos sistemas português e brasileiro, o Brasil ainda lida com desafios maiores na implementação e ampliação de bases de dados forenses devido à sua vasta extensão territorial e à pluralidade de seus estados federativos, o que muitas vezes dificulta a centralização das informações.

Outro aspecto crucial de diferenciação é a cooperação internacional. Tanto Portugal quanto a Espanha estão fortemente integrados em mecanismos europeus de cooperação, como a Europol e a Interpol, favorecendo o intercâmbio de informações e a realização de operações conjuntas, especialmente no âmbito de crimes transnacionais como o tráfico de drogas, terrorismo e tráfico humano (FERREIRA, 2015; SOUSA, 2019). A Espanha, por sua posição geográfica estratégica, atua como um ponto de entrada para muitas redes criminosas que visam a Europa, motivando uma forte participação em operações transnacionais e o uso de estratégias como as "entregas controladas". No Brasil, embora a Polícia Federal tenha uma destacada atuação em cooperação internacional, especialmente em operações ligadas ao tráfico de drogas e à lavagem de dinheiro, o país não está inserido nas mesmas estruturas institucionais que os países europeus, o que limita a troca de informações em algumas áreas.

Uma diferença notável também pode ser observada no nível de investimento em especialização das forças policiais. Na Espanha, há uma maior segmentação das unidades policiais, como a Unidad Central de Información Exterior (UCIE), especializada no combate ao terrorismo, o que permite respostas mais rápidas e eficientes a delitos muito específicos, como o terrorismo (ANDRADE; BRANDALISE, 2023). Em Portugal, a PJ também dispõe de divisões especializadas, como os departamentos de crimes financeiros e cibernéticos, mas o país ainda enfrenta desafios relacionados a investimento em tecnologia e treinamento constante dos seus agentes (LOURENÇO, 2019). No Brasil, por sua vez, apesar de haver divisões especializadas, como as Delegacias Especializadas em Repressão a Crimes Cibernéticos e unidades antiterrorismo, a grande diversidade de problemas criminais enfrentados em cada região do país torna desafiadora a uniformização da atuação especializada no extenso território nacional.

O Brasil também se diferencia na forma de conduzir procedimentos em investigações criminais através de inquéritos policiais, um dos instrumentos mais utilizados para apurar crimes. Enquanto no Brasil o inquérito policial é obrigatório para instaurar um processo penal — salvo nos crimes de ação penal

privada — em Portugal e na Espanha, a condução de inquéritos está mais integrada ao próprio processo judicial, sendo guiada pela participação ativa do Ministério Público, o que pode reduzir a burocracia processual. Este modelo ibérico se mostra menos formalista em comparação ao procedimento brasileiro, que ainda é muitas vezes criticado por sua excessiva dependência nos trâmites administrativos do inquérito policial, por vezes atrasando o processamento dos casos criminais.

Em termos gerais, ao observar os três sistemas, percebe-se que, enquanto a flexibilidade institucional do Ministério Público é mais marcada no Brasil, que pode conduzir investigações de forma independente, Portugal e Espanha adotam uma postura mais conservadora nessa área, mantendo uma separação mais clara entre a autoridade investigativa (polícia) e a autoridade fiscalizadora (Ministério Público). Essa diferença, juntamente com a maior dependência de novas tecnologias de investigação na Espanha e o uso crescente de bases de dados forenses, coloca o país espanhol um passo à frente em termos de modernidade investigativa. Contudo, o fator de maior centralização encontrado nos sistemas ibéricos, tanto no tocante a procedimentos investigativos como ao uso de tecnologias, pode servir de exemplo para o Brasil, especialmente no que concerne à padronização e integração de processos investigativos entre diversas regiões do país.

Por fim, tanto Portugal quanto Espanha beneficiam-se significativamente de sua posição na União Europeia e da integração em estruturas de cooperação internacional robustas, algo que diferencia suas metodologias de investigação criminal do Brasil, que possui uma abordagem mais focada internamente, salvo exceções em casos de crimes transnacionais. O constante intercâmbio de informações entre os países europeus permite mais celeridade e eficácia nas investigações, algo que o Brasil, mesmo com sua infraestrutura de combate ao crime, ainda busca equalizar em razão de suas dimensões geográficas e disparidades regionais.

Assim, cada sistema carrega suas vantagens e desafios. O Brasil, apesar de seu avanço em independência do Ministério Público e no fortalecimento da Polícia Federal, precisa superar barreiras estruturais, enquanto Portugal e

Espanha se sobressaem em cooperação internacional e no uso de novas tecnologias, especialmente em bases de dados forenses e estratégias conjuntas. Contudo, todos esses sistemas compartilham uma característica central: a contínua busca por aperfeiçoamento para enfrentar criminalidades cada vez mais complexas e transnacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As considerações finais realizadas a partir da análise comparativa dos sistemas de investigação criminal brasileiros, portugueses e espanhóis permitem concluir que os modelos estudados apresentam diferenças significativas, mas também compartilham semelhanças estruturais, as quais refletem momentos específicos de suas construções históricas e jurídicas. O estudo possibilitou identificar que, enquanto o Brasil adota um inquérito policial tradicional, com a presença forte da figura do delegado de polícia, Portugal e Espanha seguem modelos em que o Ministério Público tem um papel mais central nas investigações. Isso impacta diretamente na forma como a justiça criminal é organizada e percebida nos três países.

Observa-se que, no caso brasileiro, o modelo investigativo encontra desafios em sua operacionalização, especialmente no que tange à eficiência e agilidade na coleta e proteção de provas, o que tem sido objeto de críticas recorrentes. O estudo demonstrou que, comparado às experiências portuguesa e espanhola, o modelo brasileiro é, em alguns aspectos, mais burocrático, com menor integração entre os órgãos de investigação e o Judiciário. Isso prejudica a celeridade processual e o resguardo dos direitos fundamentais, pontos que, nos modelos europeus analisados, possuem uma abordagem mais integrada entre as fases investigativas e judiciais.

No entanto, a comparação também revelou que há aspectos positivos no sistema de inquérito policial brasileiro, especialmente no que se refere à autonomia da autoridade policial em relação ao Ministério Público, o que ocorre de forma mais atenuada em Portugal e na Espanha. Essa independência pode

trazer vantagens no tocante à pluralidade e imparcialidade, desde que a atuação policial seja adequadamente supervisionada e respeite os limites constitucionais. Assim, a proposta de reformulação do modelo brasileiro, observando os avanços dos outros países analisados, deve ser feita com cautela, ponderando-se as características e peculiaridades do sistema jurídico brasileiro.

Ao fim desta análise comparativa, verifica-se que os objetivos do trabalho foram plenamente atendidos, fornecendo uma avaliação clara dos pontos fortes e das limitações de cada sistema investigativo abordado. Respondeu-se ao problema inicial da pesquisa ao demonstrar que, embora modelos como o português e o espanhol apresentem ideias de maior eficácia e integração, é preciso adaptar essas características à realidade brasileira e suas particularidades. Portanto, as conclusões aqui apresentadas apontam para a necessidade de uma reforma pontual, que busque uma maior eficiência sem ignorar os aspectos culturais e institucionais que moldam o sistema jurídico brasileiro.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Mauro Fonseca; DA SILVA BRANDALISE, Rodrigo. INVESTIGAÇÃO CRIMINAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Revista do Ministério**

Público do Rio Grande do Sul, v. 1, n. 93, p. 95-114, 2023.

CHUY, JOSÉ FERNANDO MORAES. O sistema de investigação brasileiro, a “LGPD penal” e a efetiva garantia de direitos fundamentais. V Concurso de Artigos Científicos em Polícia Judiciária e Investigação Criminal, Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal (ADPF), v. 26, 2021.

COLAÇO, Tiago Miguel Rodrigues. **Bases de dados de perfis de ADN: a comparação entre o sistema espanhol e o sistema português**. 2017. Dissertação de Mestrado.

CORRÊA, Thiago Pinheiro; CORDEIRO, Nefi. “Desde que começa a ação da justiça, cessa a ação da polícia”: as reformas da justiça criminal no Brasil do

século XIX. **Revista Direito GV**, v. 16, n. 3, p. e1969, 2020.

DE ANDRADE, Danielle Souza; CAVALCANTI, Silva. O JUIZ DAS GARANTIAS NA INVESTIGAÇÃO PRELIMINAR CRIMINAL. *Revista Jurídica da*

Seção Judiciária de Pernambuco, n. 9, p. 15-40, 2017.

DOS SANTOS, Alexandre Cesar. O contraditório e a ampla defesa no inquérito policial na perspectiva da investigação criminal defensiva. **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro**, v. 27, n. 58, p. 118-153, 2023.

FERREIRA, Ricardo Jorge Pinto. *Investigação criminal: cooperação internacional e implementação do SPOC*. 2015.

FRANÇA, Pablo Rodrigo; NETO, Mário Furlaneto; DOS SANTOS, José Eduardo Lourenço. Análise Crítica da Investigação Criminal e Defensiva no Brasil. *Revista Justiça e Sistema Criminal*, v. 10, n. 18, p. 163-182, 2018.

GONÇALVES CRAVEIRO, RUI PEDRO. **As Equipas de Investigação Conjunta da União Europeia como instrumento de investigação criminal**. 2019. Tese de Doutorado.

LOPES, Maria Laura Campos et al. A efetiva aplicação da investigação defensiva no Brasil como proteção às garantias e direitos do investigado no processo penal. 2023.

LOURENÇO, Carlos Filipe Augusto. *A coordenação operacional da investigação criminal em Portugal*. 2019.

MARTINS, Marcelo Guerra; DE ALCÂNTARA, Eduardo Sorrentino; GALLINARO, Fábio. Virtualização do inquérito policial e eficiência: típico reflexo da era informacional. *Revista Jurídica Cesumar-Mestrado*, v. 18, n. 2, p. 549-571, 2018.

OLIVEIRA NETO, Eliseu De. *O inquérito policial no processo penal brasileiro história do inquérito policial e a efetividade no Brasil*. 2023.

SOUSA, Sílvia Maria Ferreira. **Tráfico Internacional de Estupefacientes Portugal e Espanha Como Portas de Entrada na Europa: As «Entregas Controladas» Como Estratégia Conjunta na Investigação Criminal**. 2019. Dissertação de Mestrado. Universidade Portucalense (Portugal).